

# Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittäminen

Työryhmän mietintö





Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:16

## Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittäminen

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-851-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto  
Helsinki 2020

## Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö		4.11.2020
Tekijät	Työryhmä: Lauri Liusvaara, Sari Aho, Jaana Hemminki, Ville Huovinen, Minna Hällström, Piritta Koivukoski-Kouhia		
Julkaisun nimi	Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittäminen Työryhmän mietintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:16		
Diaari/hankenumero	VN/2409/2018	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-851-6	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-851-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-851-6</a>		
Sivumäärä	81	Kieli	suomi
Asiasanat	tuomioistuimet, tuomarit (oikeus), palkkausjärjestelmät, palkkaus		

### Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2018 työryhmän selvittämään tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä ja uudistamista. Työryhmän asettaminen perustui työtuomioistuinkanteesta R 120/17 luopumisesta tehtyyn sovintosopimukseen. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella kokonaisuutena nykyisen palkkausjärjestelmän perusteita, kehittymistä ja muutostarpeita. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus alustavaksi malliksi tai vaihtoehtoisiksi malleiksi palkkauksen uudistamiseksi.

Työryhmä selvitti nykyisen palkkausjärjestelmän keskeisiä kehittämis- ja ongelmakohtia ja arvioi lakipalkan ja virkaehtosopimusjärjestelmän soveltuvuutta tuomareiden palkkaukseen. Lisäksi työryhmä tarkasteli erilaisia palkkauksen toteuttamisvaihtoehtoja kuten palkkausluokkien määrää ja erillisiä palkanosia. Työryhmä myös selvitti tuomareiden muiden kuin lainkäyttötehtävien sisältöä ja muun työn kompensoimiseen liittyviä mahdollisuuksia.

Työryhmän mukaan tuomareiden palkkaus on toteutettavissa sekä lakipalkkana että virkaehtosopimuksella. Mahdollisessa lakipalkassa keskeistä olisi määrittää, miten palkantarkistukset toteutettaisiin, ja mistä muista palvelussuhteen ehdoista ja virkaehtosopimuksella sovitusta seikoista lakipalkan yhteydessä säädettäisiin. Työryhmä katsoo, että tuomarin eri tehtävien vaativuutta tulisi selvittää, jotta palkkausjärjestelmän yhdenmukaisuutta voitaisiin arvioida. Tilanteessa, jossa tehtävien vaativuuden minkään tasoinen arviointi osoittautuu mahdottomaksi, oleellista olisi löytää palkkausjärjestelmään palkitsevia elementtejä, joilla varmistetaan tuomarinuran kilpailukyky ilman että riippumattomuutta vaarannetaan. Yksi mahdollinen keino kilpailukyvyn nostamiseen ja kannustavuuden lisäämiseen on lisien tai erillispalkkioiden maksaminen nykyistä laajemmin. Lisäksi työryhmä pitää perusteltuna, että selvitetään tarkemmin, toteutuuko tuomareiden työaika-autonomia tosiasiallisesti.

Tuomariliiton eriävän mielipiteen mukaan tuomareiden palkkauksesta tulee säätää erillisellä lailla. Tuomariliitto katsoo myös, että saman oikeusasteen samaa työtä tekevät tuomarit tulisi sijoittaa nykyisen useamman palkkausluokan sijasta yhteen palkkausluokkaan, ja että virkauran aikana tapahtuva kehittyminen ja ammattitaidon lisääntyminen voidaan ottaa parhaiten huomioon kehittämällä kokemuksisjärjestelmää ja erillisiä lisä.

Kustantaja	Oikeusministeriö
Julkaisun jakaja/mvvn	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumvnti: <a href="http://vnjulkaisumvnti.fi">vnjulkaisumvnti.fi</a>

## Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		4.11.2020
Författare	Arbetsgrupp: Lauri Liusvaara, Sari Aho, Jaana Hemminki, Ville Huovinen, Minna Hällström, Piritta Koivukoski-Kouhia		
Publikationens titel	Utveckling av lönesystemet för domare och jurister vid domstolar Arbetsgruppens betänkande		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:18		
Diarie-/ projektnummer	VN/2409/2018	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-851-6	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-851-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-851-6</a>		
Sidantal	81	Språk	finska
Nyckelord	domstolar, domare (rätt), lönesystem, lönesättning		
<b>Referat</b> <p>Justitieministeriet tillsatte i maj 2018 en arbetsgrupp som hade till uppgift att utreda hur lönesystemet för domare och jurister vid domstolar ska utvecklas och reformeras. Tillsättandet av arbetsgruppen hade sin grund i förlikningsavtalet om avstående från talan R 120/17 i arbetsdomstolen. Arbetsgruppen hade till uppgift att som helhet granska det nuvarande lönesystemets grunder, utveckling och ändringsbehov. Arbetsgruppen hade också till uppgift att utarbeta ett förslag till preliminär modell eller alternativ modell för att reformera lönesättningen.</p> <p>Arbetsgruppen undersökte viktiga utvecklingsobjekt och problem i det nuvarande lönesystemet och bedömde hur tillämpliga den lagstadgade lönen och tjänstekollektivavtalen är på domarnas lönesättning. Arbetsgruppen granskade också olika lönesättningsalternativ, såsom antalet löneklasser och separata lönedelar. Arbetsgruppen utredde dessutom innehållet i de av domarnas uppgifter som inte är rättskipningsuppgifter och möjligheterna i samband med kompensationen av annat arbete.</p> <p>Enligt arbetsgruppen kan domarna avlönas både genom lagstadgad lön och genom tjänstekollektivavtal. Det viktiga i en eventuell lagstadgad lön är att man fastställer hur lönejusteringar ska genomföras och vilka andra anställningsvillkor, och villkor som det bestämts om i tjänstekollektivavtalet, som det ska finnas bestämmelser om i samband med den lagstadgade lönen. Arbetsgruppen anser att det bör utredas hur krävande domares olika uppgifter är så det går att bedöma hur harmoniserat lönesystemet är. I en situation där det visar sig vara omöjligt att bedöma hur krävande uppgifterna är vore det väsentliga att hitta belönande element för lönesystemet som kan säkerställa att en domarkarriär är konkurrenskraftig utan att oberoendet äventyras. Ett sätt att höja konkurrenskraften och öka incitamenten är att betala tillägg eller särskilda arvoden i högre grad än i nuläget. Arbetsgruppen anser det motiverat att man gör en noggrannare utredning av om domare verkligen har arbetstidsautonomi.</p> <p>Enligt en reservation från domarförbundet bör domarnas lön fastställas i en separat lag. Domarförbundet anser också att domare i samma rättsinstanser som gör samma arbete borde placeras i samma löneklass, istället för flera olika löneklasser som nu, och att den utveckling som sker under karriären och den ökande yrkesskickligheten bäst kan beaktas genom att man utvecklar ett system med erfarenhetstillägg och särskilda tillägg.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

# Sisältö

<b>Oikeusministeriölle .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Nykyjärjestelmän pääpiirteet .....</b>	<b>9</b>
1.1 Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten virkamiesoikeudellinen asema ja palvelussuhteen ehdot .....	9
1.2 Nykyisen virkaehtosopimuksen tausta ja sääntely .....	11
1.2.1 Virkaehtosopimuksen tausta .....	11
1.2.2 Voimassa oleva sääntely .....	12
1.2.3 Virkarakenne ja palkkataulukot .....	14
1.2.4 Päällikkötuomareiden palkkaus .....	16
1.3 Lainkäytön riippumattomuuden merkitys palkkausjärjestelmässä .....	17
1.3.1 Säädökset, esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausuntoja tuomareiden riippumattomuudesta .....	17
1.3.2 Lausuntoja tuomareiden riippumattomuudesta ja palkkausjärjestelmästä .....	20
1.4 Tuomarin työtehtävät .....	22
1.4.1 Ratkaisutoiminta tuomioistuimissa .....	22
1.4.2 Tuomarin virkaan kuuluvat työtehtävät ja niiden määräytyminen .....	24
1.4.3 Suositukset asioiden jaosta ja sen sattumanvaraisuudesta .....	26
1.4.4 Muut kuin varsinaiset lainkäyttötehtävät .....	27
1.4.5 Tuomariliiton ja työryhmän selvitykset muista kuin lainkäyttötehtävistä .....	29
1.5 Työaika .....	30
1.6 Palkkataso .....	31
1.6.1 Tuomareiden ja syyttäjien palkkoja koskeva vertailu .....	33
<b>2 Kansainvälinen vertailu .....</b>	<b>35</b>
2.1 Kansainväliset suositukset tuomareiden palkkausjärjestelmistä .....	35
2.2 Palkkausjärjestelmävertailua .....	38
<b>3 Palkkausjärjestelmän tavoitteet .....</b>	<b>41</b>
3.1 Palkkausjärjestelmän tavoitteita .....	41
3.2 Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden asettamat vaatimukset tuomareiden palkkausjärjestelmälle .....	42
<b>4 Nykytilan arviointia .....</b>	<b>44</b>
4.1 Taustaa .....	44

4.2	Kyselyt muutostarpeista tuomareille, tuomioistuimille ja Tuomioistuinvirastolle .....	45
4.2.1	Tuomariliiton kysely .....	45
4.2.2	Työryhmän kysely.....	47
4.3	Nykyisen palkkausjärjestelmän keskeisiä kehittämis- ja ongelma-kohtia .....	49
4.3.1	Palkkausjärjestelmät .....	49
4.3.2	Palkkataso .....	49
4.3.3	Tasapuolinen kohtelu palkkauksessa .....	50
4.3.4	Kollegiaalinen kokoonpano .....	52
4.3.5	Useammasta palkkausluokasta seuraavia ongelmia .....	53
4.3.6	Kokemuslisät .....	53
4.3.7	Tuomarin muiden kuin lainkäyttötehtävien kompensointi .....	54
<b>5</b>	<b>Lakipalkka ja virkaehtosopimusjärjestelmä.....</b>	<b>55</b>
5.1	Lakipalkka.....	55
5.1.1	Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen määräytyminen ja tarkistaminen.....	55
5.1.2	Lakipalkan arviointia .....	58
5.1.3	Palkkauksen sisältö ja tarkistaminen .....	60
5.2	Virkaehtosopimusjärjestelmä.....	61
<b>6</b>	<b>Toteuttamisvaihtoehtoja .....</b>	<b>64</b>
6.1	Valtion palkkausjärjestelmä (vpj) .....	64
6.2	Yksi vai useampia palkkausluokkia .....	66
6.3	Erytisttuomioistuimet ja oikeusaste-erot palkkauksessa.....	69
6.4	Peruspalkka ja erillinen palkanosa .....	70
6.4.1	Tulospalkkaus ja tulospalkkio .....	71
6.4.2	Kokemuslisät .....	72
6.4.3	Kiinteät lisät eri tehtävistä.....	73
6.4.4	Erytisoamisen palkitseminen .....	76
<b>7</b>	<b>Työryhmän johtopäätökset.....</b>	<b>78</b>
	<b>Tuomariliiton eriävä mielipide .....</b>	<b>81</b>



## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 31.5.2018 työryhmän selvittämään tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä ja uudistamista toimikaudelle 1.9.2018–28.2.2019. Työryhmän toimikautta jatkettiin 30.9.2020 saakka. Työryhmän asettaminen perustui työtuomioistuinkanteesta R 120/17 luopumisesta tehtyyn sovintosopimukseen.

Työryhmän tavoitteena oli saattaa osapuolet keskustelemaan tuomaripalkkauksesta laaja-alaisesti, tarkoituksenaan löytää uusia yhteisiä lähtökohtia tuomareiden palkkausjärjestelmän kehittämiseksi ilman työryhmää sitovia ennakkotavoitteita. Työtuomioistuinkanteen johdosta oli noussut esiin tarve arvioida tuomareiden työn vaativuutta ja sisältöä samapalkkaisuuden näkökulmasta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää näkemyksiä tuomarin työn arvioimisesta silloin, kun kyse ei ole lainkäytöstä. Tuomarin lainkäyttöratkaisujen sisältöä ei riippumattomuuden takia arvioida palkkauksesta keskusteltaessa. Työryhmän tehtävänä oli kuitenkin arvioida muita tuomarin työhön liittyviä tekijöitä. Työryhmän tuli muun muassa selvittää tuomarin työn suoriutumiseen liittyviä elementtejä ja erilaisia kriteerejä.

Työryhmän tehtävänä oli kerätä tietoa ja arvioida erilaisia tuomareiden palkkaukseen ja sen rakenteeseen liittyviä malleja ja mahdollisuuksia mahdollisimman kattavasti, myös EU:n jäsenmaiden käytännöt huomioiden. Työryhmän tuli selvittää ja tarkastella kokonaisuutena nykyisen palkkausjärjestelmän perusteita, kehittymistä ja muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää varsinaisen lainkäyttötyön lisäksi tuomareiden tekemää työtä kokonaisuutena ja tarkastella tehtävien sisältöä ja muun työn kompensoimiseen liittyviä erilaisia malleja ja mahdollisuuksia palkkauksen näkökulmasta. Lisäksi työryhmän tuli selvittää näkemyksiä ja malleja tuomarin työn arvioimisesta siltä osin kuin kyse ei ole lainkäytöstä.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus alustavaksi malliksi tai vaihtoehtoisiksi malleiksi palkkauksen uudistamiseksi.

## Työryhmän kokoonpano

Työryhmän jäseninä toimivat oikeusministeriöstä hallitusneuvos Lauri Liusvaara, hallitussihteeri Satu-Maaria Natunen ja kehittämisspäälikkö Tuula Pääkkönen 11.2.2019 asti, erityisasiantuntija Ari Pajuniemi 3.12.2019 asti, erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia 11.2.2019 alkaen, hallitussihteeri Minna Markkila 3.12.2019–18.6.2020 ja asiantuntija Ville Huovinen 18.6.2020 alkaen. Tuomariliittoa työryhmässä edustivat liiton varapuheenjohtaja, käräjätuomari Minna Hällström, liiton hallituksen jäsenet hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki ja hovioikeudenneuvos Wilhelm Norrman 23.4.2020 asti, Suomen hovioikeustuomarit ry:n hallituksen varajäsen, asessori Laura Kallioinen 24.4.-11.9.2020, sekä päätoiminen pääluottamusmies Sari Aho Juko ry:stä. Lisäksi hovioikeudenneuvos Sanna Mantilaa on kuultu syyskuussa 2020 asiantuntijana.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Liusvaara ja sihteerinä 11.2.2019 alkaen Koivukoski-Kouhia.

## Työryhmän työskentely

Tuomareiden palkkausjärjestelmien kansainvälistä vertailua varten työryhmä on tehnyt selvityksen tuomareiden palkkausjärjestelmistä Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Saksassa. Työryhmä teki tuomioistuimille kyselyn tuomareiden tehtävistä sekä palkkausjärjestelmän tavoitteista ja muutostarpeista. Muita paitsi korkeimpia oikeuksia työryhmä kuuli myös tuomioistuinten johtamisjärjestelmistä. Lisäksi työryhmä varasi Tuomioistuinviraston johtokunnalle tilaisuuden lausua palkkausjärjestelmän kehittämistarpeista.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa selvityksensä oikeusministeriölle.

Helsingissä 30.9.2020

Lauri Liusvaara

Jaana Hemminki

Minna Hällström

Sari Aho

Ville Huovinen

Piritta Koivukoski-Kouhia

# 1 Nykyjärjestelmän pääpiirteet

## 1.1 Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten virkamiesoikeudellinen asema ja palvelussuhteen ehdot

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta säädetään perustuslaissa ja tuomioistuinlaissa. Tuomareiden virkamiesoikeudellisesta asemasta, velvollisuuksista, vastuista ja tehtävistä säädetään perustuslaissa, tuomioistuinlaissa ja valtion virkamieslaissa. Lisäksi tuomareita koskevia määräyksiä ja ohjeita on tuomioistuinten työjärjestyksissä.

Tuomarit ovat virkamiehiä ja heidän virkasuhteeseensa sovelletaan, mitä virkamieslaissa ja sen nojalla säädetään, jollei laissa ole toisin säädetty. Tuomarin perustuslaillisesta asemasta johtuu, etteivät virkamieslain säännökset virkasuhteen irtisanomisesta ja purkamisesta tai lomauttamisesta koske tuomaria. Myös tuomarin tai tuomarin viran siirtämisestä on perustuslaissa ja virkamieslaissa muista virkamiehistä poikkeavia säännöksiä. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään. Tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 103 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtion virkamieslaki koskee pääosiltaan myös tuomareita. Tuomareita koskevia erityissäännöksiä on lähinnä vain niissä kysymyksissä, jotka liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tuomareiden taloudelliset ja sosiaaliset edut määräytyvät samoin perustein kuin muidenkin virkamiesten, siis lähinnä virkaehtosopimuksin. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 19/2001 vp pitänyt selvänä, että perustuslain 103 §:ssä virkasuhteen perusteilla tarkoitetaan esimerkiksi tuomareiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtojen keskeisiä seikkoja.

Tuomioistuinlain ([673/2016](#)) 9 luvun 1 §:n mukaan tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki. Tuomarilla on velvollisuus ratkaista

hänen käsiteltäväkseen jaettu asia. Tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti. Tuomariin sovellettavista virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säädetään lisäksi valtion virkamieslain (750/1994) 4 luvussa ja muualla laissa. Tuomioistuinlain 9 luvun 2 §:n mukaan tuomarin vastuusta virkatoimistaan säädetään perustuslain 118 §:ssä ja muualla laissa. Luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tuomari on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 14 §:n ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n mukaan korkeimpien oikeuksien esittelijöihin ja esittelijöiden virkoihin sovelletaan, mitä perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarin virassapysymisoikeudesta ja tuomarin virasta, ja mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomarista ja tuomarin virasta.

Tuomioistuinlakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 7/2016 vp) todetaan lain 9 luvun 1 §:stä muun muassa seuraavaa: Säädös tuomarin velvollisuuksista täydentää tuomioistuinlain 1 luvun 6 §:ää tuomarin asemasta ja riippumattomuudesta. Tuomarilla on niin sanottu ratkaisupakko. Tuomarin velvollisuutena on ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia. Tästä periaatteesta on kuitenkin poikettava, jos tuomari on esteellinen. Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tuomarilla tunnollisuus- ja huolellisuusvaatimus on korostettu. Tuomioistuimen ratkaisut koskevat ihmisille ja yhteisöille tärkeitä asioita. Tuomioistuimen menettelyssä tai tuomiossa olevia virheitä ei voida korjata samalla tavoin kuin hallintotoiminnassa. Luottamus oikeuslaitokseen edellyttää, että tuomareiden toiminta on kaikilta osin ammattimaista ja luotettavaa. Perustuslain 21 §:n mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen kuuluu oikeus saada asia viivytyksettä toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Esitöiden mukaan näin ollen valtion virkamieslain säännöksistä huolimatta on pidetty tarpeellisena, että tuomioistuinlaissa vielä erikseen säädetään tuomarin työtä koskevasta huolellisuus- ja joutuisuusvaatimuksesta.

Tuomioistuinlain 9 luvun 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että jatkuva osaamisen kehittäminen olisi tuomareiden ja muiden lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvien oikeus ja velvollisuus. Velvollisuus ylläpitää ja kehittää laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan kuuluu käytännössä myös virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin. Esitöiden mukaan on selvää, että koulutukseen osallistumisesta oman ammattitaidon kehittämiseksi ei voida kieltäytyä vetoamalla tuomarien riippumattomuuteen.

Lisäksi tuomioistuinten työjärjestyksissä on tuomareiden velvollisuuksia koskevia määräyksiä. Tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä, jonka tuomioistuin hyväksyy. Työjärjestyksissä on määräyksiä esimerkiksi juttujen jakamisesta, asioiden käsittelyjärjestyksestä,

tuomareiden tehtävien kierrosta tuomioistuimen sisällä, vastuutuomarina toimimisesta, tuomarin tavoitettavuudesta virka-aikana ja koulutukseen osallistumisesta.

## 1.2 Nykyisen virkaehtosopimuksen tausta ja sääntely

### 1.2.1 Virkaehtosopimuksen tausta

Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa ja –asetuksessa. Virkasuhteen ehtojen sääntelyjärjestelmästä säädetään puolestaan virkaehtosopimuslaissa. Lisäksi neuvottelumenettelystä on sovittu virkaehtosopimuslainsäädäntöä täydentävällä valtion pääsopimuksella. Valtion neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän mukaisesti virkamiesten palvelussuhteen ehdoista sovitaan keskustason virkaehtosopimuksin ja virastotason tarkentavin virkaehtosopimuksin.

Valtaosalla valtion virkamiehistä on käytössä valtion palkkausjärjestelmä (vpj), joka perustuu virkaehtosopimuslain nojalla tehtyihin sopimusaloiteisiin virka- ja työehtosopimuksiin. Valtion palkkausjärjestelmissä kuukausipalkkaus määräytyy pääasiassa tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaisesti. Järjestelmät perustuvat sopimusaloiteisiin virka- ja työehtosopimuksiin. Vpj-järjestelmissä tehtävän vaativuuden mukaan määräytyvä palkanosa on porrastettu virastokohtaisesti noin 10–20 vaativuustason mukaisesti. Työsuorituksen ja pätevyyden mukaan määräytyvä henkilökohtainen palkanosa voi kunkin viraston järjestelmästä riippuen olla enimmillään 50 % tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja sekin on tyypillisesti porrastettu noin 5–15 suoritustason mukaisesti. Tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia varten on olemassa virastokohtaiset arviointijärjestelmät. Vaativuuden osatekijät koskevat tyypillisesti tehtävässä edellytettävää osaamista, vuorovaikutusta ja vastuuta. Työsuorituksen osatekijät koskevat tyypillisesti ammatinhallintaa, aikaansaavuutta ja yhteistyötä. Tehtävien vaativuutta ja henkilökohtaista suoritusta tarkastellaan vuosittain esimiehen ja henkilön välisissä tulos- ja kehityskeskusteluissa. Vpj:n molemmat päätekijät, tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa, on tarkoitettu palkitsemaan kannustavasti.

Tuomareiden palkkausjärjestelmän erityispiirteitä ei ole tarkasteltu aikaisemmin kattavasti. Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmää uudistettiin vuonna 2000. Uuden palkkausjärjestelmän valmistelu oli alkanut vuonna 1995. Useista A-palkkausluokista haluttiin päästä kahteen palkkausluokkaan. Tuomioistuinten tuomareiden ja muiden lakimiesten palkkausjärjestelmä poikkeaa rakenteeltaan valtion palkkausjärjestelmästä. Palkkausjärjestelmää uudistettaessa katsottiin, että perustuslaissa turvattu tuomareiden riippumattomuus estää heidän henkilökohtaisen työsuorituksensa arvioinnin palkkausperusteena. Sen vuoksi tuomareiden palkkausjärjestelmästä sovittiin muista oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstöryhmistä poiketen. Tuomioistuinten

tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmä ei ole valtion muiden palkkausjärjestelmien mukaisesti tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuva järjestelmä.

Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkaus perustuu valtion virkaehtosopimuslain nojalla tehtyyn tarkentavaan virkaehtosopimukseen. Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten sopimusalaan koskeva 14.5.2013 tehty tarkentava virkaehtosopimus on uudistettu sopimuskaudelle 1.4.2020–28.2.2022. Virkaehtosopimusta ei sovelleta koulutustaroituksessa määrääjäksi täytettäviin asessorin virkoihin. Asessorin virkoihin on oikeusministeriön päätöksellä 3.2.2017 määritetty euromääräinen palkka. Peruspalkan lisäksi asessoreille maksetaan kokemuslisää, kielilisää ja kielitaitolisää tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen 5–7 §:n mukaisesti. Asessorit on tarkoitus lisätä virkaehtosopimuksen soveltamisalaan.

### 1.2.2 Voimassa oleva sääntely

Voimassa olevan tarkentavan virkaehtosopimuksen mukaan palkkaus muodostuu peruspalkasta ja työkokemuksen perusteella maksettavasta prosenttimääräisestä kokemuslisästä. Kokemuslisää maksetaan 2 vuoden työkokemuksen jälkeen 5 % peruspalkasta, 5 vuoden työkokemuksen jälkeen 10 %, 9 vuoden työkokemuksen jälkeen 15 %, 15 vuoden työkokemuksen jälkeen 20 %, 22 vuoden työkokemuksen jälkeen 25 % ja enimmillään 26 vuoden työkokemuksen jälkeen 27,7 % peruspalkasta.

Peruspalkka määräytyy viran palkkausluokan mukaan. Palkkausluokat on lueteltu tarkentavan virkaehtosopimuksen T-palkkausluokkaliitteessä. 19.4.2000 tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 § mukaan peruspalkka määräytyi virkaan kuuluvien tehtävien vaativuuden perusteella. Luokituksessa otettiin huomioon viran asema oikeuslaitoksessa ja päällikkövirkojen osalta myös viraston koko. Sopimusta muutettiin 2.2.2004 siten, että peruspalkka määräytyi T-palkkausluokkaliitteen mukaan ilman mainintaa tehtävien vaativuudesta, koska vaativuuden todentaminen oli oikeusministeriön kirjeen 27.2.2004 mukaan osoittautunut riidanalaiseksi. Muutoksella ei puututtu sen hetkiseen sijoituspalkkausluokarakenteeseen eikä palkkausluokkien määrällisiin suhteisiin.

T-palkkausluokkaliitteessä virat on jaettu luokkiin T5, T7–T17 siten, että pienin peruspalkka on luokassa T5 ja suurin luokassa T17. Kussakin oikeusasteessa on yleensä kahden eri palkkausluokan tuomarinvirkoja. Palkkausluokkaan T5 kuuluvat käräjänotaarit. T7 palkkausluokassa jäljellä olevista käräjäviskaalin viroista ei yksikään ole täytettynä. Luokissa T8 ja T9 on hovi- ja hallinto-oikeuden esittelijöiden virat. Vakuutus oikeuden esittelijöiden virkoja on luokissa T8–T10, mutta käytännössä yksikään T8 viroista ei ole täytettynä. Markkinaoikeuden valmistelijoiden virkoja on palkkausluokissa T9 ja T10 ja työtuomioistuimen esittelijän virkoja palkkausluokissa T10 ja T11. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden virkoja

(oikeussihteeri, esittelijäneuvos) on puolestaan palkkausluokissa T11, T12 ja T13. Hallinto-, käräjä-, markkina- ja vakuutus oikeuden tuomareiden virat on sijoitettu palkkausluokkiin T11 ja T13, ja hovioikeudenneuvosten virat palkkausluokkiin T12 ja T14. Palkkausluokissa T15–T17 on käräjä-, hovi- ja vakuutus oikeuden laamannien virkoja (ei virastopäällikkövirkoja) sekä työtuomioistuinneuvos. Palkkausluokkasijoittelussa näkyy eri tuomioistuinlinjojen eroavaisuudet sekä oikeusasterakenne käräjä- ja hovioikeuksien välillä. T-palkkausluokkien peruspalkat sekä peruspalkkojen ja kokemusosien euromäärät on lueteltu taulukossa sivulla 15.

Voimassa olevan tarkentavan virkaehtosopimuksen perusteella T-palkkausluokan mukaisen peruspalkan ja kokemuslisän lisäksi maksetaan erillisinä lisinä johtamislisää, kielilisiä ja kielitaitolisiä. Johtamislisä on johdettavan yksikön koosta riippuen 5 tai 10 % peruspalkan ja kokemuslisien yhteismäärästä. 5 % johtamislisän saa tulosvastuuyksikön johtaja, jonka johdettavassa yksikössä on vähintään viisi tuomaria tai muuta lakimiestä johtajan lisäksi. 10 % johtamislisään edellytetään, että johdettavassa yksikössä on vähintään 20 henkilöä. Johtamislisään ovat ves:n mukaan oikeutettuja siten ainoastaan osastojen ja jaostojen johtajat, mutta eivät apulais- tai varajohtajat. Käytännössä osastojen ja jaostojen apulaisjohtajille on maksettu joissakin virastoissa työnantajapäätöksellä henkilökohtaisia palkansia. Perusteena henkilökohtaisille 5 % palkanlisille on ollut johtamistehtävien määrän kasvu tilanteissa, joissa tuomioistuinten osastojen ja jaostojen määrä on organisaatioita uudistettaessa vähentynyt ja niiden koko kasvanut.

Kieli- ja kielitaitolisiä maksetaan sopimuksen mukaisesti 35 tai 50 euroa kuukaudessa. Kielilisiä maksetaan kaksikielisyyttä edellyttävissä tehtävissä toisen kotimaisen kielen hyvästä suullisesta taidosta 35 euroa sekä hyvästä suullisesta ja kirjallisesta taidosta 50 euroa. Molempien kotimaisten kielten erinomaisesta hallinnasta voidaan maksaa 80 euron kielilisiä. Kielitaitolisiä voidaan suorittaa muun kuin suomen tai ruotsin kielen hyvästä suullisesta tai kirjallisesta taidosta 35 euroa sekä hyvästä suullisesta ja kirjallisesta taidosta 50 euroa, jos kyseistä kieltä joutuu virkatehtävissään jatkuvasti käyttämään ja kielitaidosta on huomattavaa etua tehtävien hoitamisessa.

Palkan lisäksi käräjätuomareille ja -notaareille maksetaan erillispalkkioita vihkimisen toimittamisesta ja pakkokeinopäivystyksistä. Oikeusministeriön päätöksen 13.12.2016 OM/13/31/2016 mukaan siviilivihkimisestä muulloin kuin viraston aukioloaikana maksetaan palkkiona 200 euroa. Pakkokeinopäivystyskorvaukset on puolestaan määritelty oikeusministeriön päätöksessä 2.9.2014 OM/38/123/2014, jonka mukaan päivystäjäksi määrätyle tuomarille maksetaan korvausta varallaolosta päivystysajan pituuden mukaan 80, 160 tai 235 euroa sekä toimenpidekorvausta päivystysvuoron aikana istunnossa käsiteltäviltä asioilta 320 euroa/vangitsemis- tai säilöönottoasia ja 135 euroa/muu asia (telekuuntelu, televalvonta, tekninen tarkkailu). Erillinen palkkio maksetaan myös tilanteissa, kun esteellisen tuomarin tilalle määrätään esteetön tuomari. Oikeusministeriön päätöksen

30.5.2008 OM/47/123/2007 mukaan palkkio on määrättylle puheenjohtajalle 400 euroa/istuntopäivä ja muulle jäsenelle 280 euroa/istuntopäivä. Valmistelusta huolehtivalle jäsenelle suoritetaan lisäksi yhtä istuntopäivää vastaava palkkio.

Yksittäisiä erillisiä lisiä maksetaan muun muassa AIPA-kouluttajille. Oikeusministeriön päätöksen 22.3.2016 OM 20/123/2016 mukaan tuomioistuinten AIPA-järjestelmän virastokouluttajille voidaan maksaa kouluttajalisää 100 euroa kuukaudessa siltä ajalta, kun virkamies toimii virastokouluttajana tietojärjestelmän käyttöönottoaiheessa. HAIPA-hankkeessa virastokouluttajille on hanketoimiston ilmoituksen perusteella voitu maksaa 60 euron kuukausittaisista virastokouluttajalisää. Myös käräjäoikeuksien yhteistyöverkoston lisätehtävissä sihteerinä tai puheenjohtajana toimiville tuomareille maksetaan oikeusministeriön päätöksen 7.8.2020 VN/17775/2020 perusteella kuukausittainen tehtävästä riippuva 300–500 euron lisäpalkkio. Edelleen Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhankkeessa toimiville virkamiehille suoritetaan lisäpalkkioita tehtävästä riippuen 250–750 euroa kuukaudessa oikeusministeriön päätöksellä 17.6.2020 VN/15226/2020.

### 1.2.3 Virkarakenne ja palkkataulukot

Yleisissä tuomioistuimissa on tuomareiden virkoja enemmän ylemmissä palkkausluokissa, mutta hallinto- ja vakuutus oikeudessa virat painottuvat alempaan palkkausluokkaan. Maaliskuun 2020 tilanteen mukaan käräjätuomareista 46 prosenttia oli T11 palkkausluokassa ja 54 prosenttia T13 palkkausluokassa. Hovioikeudenneuvosten viroista 39 prosenttia oli palkkausluokassa T12 ja 61 prosenttia palkkausluokassa T14. Myös markkinaoikeudessa suurin osa viroista on ylemmässä palkkausluokassa; 68 prosenttia palkkausluokassa T13 ja 32 prosenttia palkkausluokassa T11. Työtuomioistuin neuvokset ovat kaikki palkkausluokassa T15. Hallinto-oikeudessa ja vakuutus oikeudessa painotus on päinvastainen. Hallinto-oikeudessa 55 prosenttia viroista on palkkausluokassa T11 ja 45 prosenttia palkkausluokassa T13. Vakuutus oikeudessa 59 prosenttia on luokassa T11 ja 41 prosenttia luokassa T13. Virkarakenteet poikkeavat tuomioistuintyyteittäin muun muassa siksi, että hallinto-oikeuksissa on huomattava määrä turvapaikka-asioiden käsittelyyn kohdistettuja määräaikaista virkoja, jotka ovat pääsääntöisesti alemmassa palkkausluokassa.

Myöskään esittelijöiden virkarakenne ei ole eri tuomioistuinlinjoilla tai oikeusasteittain yhteneväinen. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden virkoja on palkkausluokissa T11–T13 siten, että 44 prosenttia on luokassa T11 ja T12 sekä T13 luokissa on molemmissa 28 prosenttia viroista. Hallinto- ja hovioikeuksien esittelijöiden viroista suurin osa on palkkausluokassa T9; hallinto-oikeudessa 97 prosenttia ja hovioikeudessa 98 prosenttia. Ainoastaan muutamat virat ovat palkkausluokassa T8. Markkinaoikeuden valmistelijoiden ja vakuutus oikeuden esittelijöiden virat ovat palkkausluokissa T9 ja T10 siten, että markkinaoikeudessa 70 prosenttia on ylemmässä palkkausluokassa, mutta vakuutus oikeuden viroista 88 prosenttia on alemmassa palkkausluokassa. Työtuomioistuimen esittelijöiden virat ovat



palkkausluokissa T10 ja T11 siten, että 67 prosenttia on ylemmässä palkkausluokassa. Esittelijöiden viroista valtaosa on siten ylemmässä tai ylemmissä palkkausluokissa muissa tuomioistuimissa paitsi vakuutusosoikeudessa.

Alla olevissa taulukoissa on T-palkkausluokkien peruspalkat, peruspalkkojen ja kokemusliisien yhteismäärä euroina 1.8.2020 lukien sekä suluissa maininta, kuinka monta henkilöä oli kussakin palkkausluokassa ja kokemuslisäluokassa maaliskuussa 2020.

**Taulukko 1. T-palkkausluokkien peruspalkat kuukaudessa 1.8.2020 lukien**

Palkkausluokka	euroa
T 5	2 290,46 (143)
T 7	3 269,76 (1)
T 8	3 534,26 (5)
T 9	3 820,48 (350)
T 10	4 025,00 (19)
T 11	4 731,58 (482)
T 12	4 931,87 (115)
T 13	5 096,94 (484)
T 14	5 370,12 (115)
T 15	5 666,70 (6)
T 16	5 982,19 (4)
T 17	6 593,72 (1)

**Taulukko 2. T- peruspalkkojen ja kokemusosien yhdistelmätaulukko 1.8.2020 lukien, euroa**

Palkkausluokka	0	1	2	3	4	5	6
T 5	2 290,46(40)	2 404,98(74)	2 519,51(19)	2 634,03(7)	2 748,55(2)	2 863,08(1)	2 924,92(0)
T 7	3 269,79(0)	3 433,28(0)	3 596,76(0)	3 760,25(1)	3 923,74(0)	4 087,23(0)	4 175,52(0)
T 8	3 534,26(2)	3 710,98(0)	3 887,69(2)	4 064,40(1)	4 241,12(0)	4 417,83(0)	4 513,26(0)
T 9	3 820,48(30)	4 011,50(100)	4 202,53(120)	4 393,55(78)	4 584,57(16)	4 775,60(1)	4 878,75(5)
T 10	4 025,00(0)	4 226,25(5)	4 427,50(6)	4 628,75(6)	4 830,00(1)	5 031,25(1)	5 139,93(0)
T 11	4 731,58(22)	4 968,16(41)	5 204,74(110)	5 441,32(186)	5 677,90(93)	5 914,48(14)	6 042,23(16)
T 12	4 931,87(6)	5 178,46(0)	5 425,06(8)	5 671,65(42)	5 918,24(26)	6 164,84(20)	6 298,00(13)
T 13	5 096,94(2)	5 351,78(0)	5 606,63(7)	5 861,48(38)	6 116,32(144)	6 371,17(71)	6 508,79(222)
T 14	5 370,12(0)	5 638,62(0)	5 907,13(0)	6 175,64(2)	6 444,14(14)	6 712,65(21)	6 857,64(78)
T 15	5 666,70(0)	5 950,03(0)	6 233,36(0)	6 516,70(0)	6 800,03(1)	7 083,37(2)	7 236,37(3)
T 16	5 982,19(0)	6 281,30(0)	6 580,41(0)	6 879,52(0)	7 178,63(0)	7 477,74(0)	7 639,25(4)
T 17	6 593,72(0)	6 923,41(0)	7 253,09(0)	7 582,78(0)	7 912,47(0)	8 242,15(0)	8 420,18(1)

### 1.2.4 Päällikkötuomareiden palkkaus

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palkkauksesta säädetään lailla (laki korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista, 196/1991). Palkkausjärjestelmää esitellään tarkemmin jaksossa 5.1. Muiden tuomioistuinten päällikkötuomareiden ja korkeimpien oikeuksien kansliapäälliköiden palkan määrää oikeusministeriö, koska virat ovat työnantajavirkoja. Palkkaus muodostuu peruspalkasta ja työkokemuksen perusteella maksettavasta kokemuslisästä vastaavasti kuin T-palkkausjärjestelmässä. Peruspalkka määräytyy viran palkkausluokan, ns. D-palkkausluokan, mukaan. Oikeusministeriö on tehnyt kulloisenkin valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksen korotuslinjan mukaiset palkantarkistukset työnantajapäätöksellä D-palkkoihin, kun T-palkkoista on päästy valtiovaraministeriön hyväksymään neuvottelutulokseen. Virat on jaettu D15-D22 palkkausluokkiin siten, että korkeimpien oikeuksien kansliapäälliköiden virat ovat luokassa D15, kärjäoikeuksien laamannien virat luokissa D16-D21, hallinto- ja erityistuomioistuinten päällikköjen virat luokissa D18-D20 ja hovioikeuksien presidenttien virat luokassa D22. Palkkausluokkaan vaikuttaa oikeusaste ja viraston henkilöstömäärä. Esimerkiksi kärjäoikeuksien päällikköinä toimivien laamannien palkkauksen määrittelyssä on otettu huomioon viraston henkilöstömäärä. Käytännössä palkkauksen määrittelyn perusteena ovat olleet henkilöstömäärärajat 20, 30, 50 ja 100. Lisäksi oma palkkausluokkansa on määriteltä laamannille Helsingin kärjäoikeudessa, jossa henkilöstömäärä on selvästi suurempi kuin muualla. Laamannien sijoittumista palkkausluokkiin on viimeksi tarkistettu 1.1.2019 kärjäoikeusuudistuksen aiheuttamien henkilöstömäärämuutosten perusteella.

**Taulukko 3. D-palkkausluokkien peruspalkat kuukaudessa 1.8.2020 lukien**

Palkkausluokka	euroa
D14	5 343,79
D15	5 638,94
D16	6 268,49
D17	6 705,48
D18	7 159,16
D19	7 563,69
D20	8 278,19
D21	8 672,00
D22	9 044,03

**Taulukko 5. D- peruspalkkojen ja kokemosien yhdistelmätaulukko 1.8.2020 lukien, euroa**

Palkkausluokka	0	1	2	3	4	5	6
D14	5 343,79	5 610,98	5 878,17	6 145,36	6 412,55	6 679,74	6 824,02
D15	5 638,94	5 920,89	6 202,83	6 484,78	6 766,73	7 048,68	7 200,93
D16	6 268,49	6 581,91	6 895,34	7 208,76	7 522,19	7 835,61	8 004,86
D17	6 705,48	7 040,75	7 376,03	7 711,30	8 046,58	8 381,85	8 562,90
D18	7 159,16	7 517,12	7 875,08	8 233,03	8 590,99	8 948,95	9 142,25
D19	7 563,69	7 941,87	8 320,06	8 698,24	9 076,43	9 454,61	9 658,83
D20	8 278,19	8 692,10	9 106,01	9 519,92	9 933,83	10 347,74	10 571,25
D21	8 672,00	9 105,60	9 539,20	9 972,80	10 406,40	10 840,00	11 074,14
D22	9 044,03	9 496,23	9 948,43	10 400,63	10 852,84	11 305,04	11 549,23

## 1.3 Lainkäytön riippumattomuuden merkitys palkkausjärjestelmässä

### 1.3.1 Säädökset, esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausuntoja tuomareiden riippumattomuudesta

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta säädetään perustuslaissa ja tuomioistuinlaissa. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuus on todettu myös tuomioistuinlain 1 luvun 3 §:n 2 momentissa. Tuomioistuinten perustuslain mukainen riippumattomuus edellyttää, että myös tuomarit ovat riippumattomia tuomiovaltaa käyttäessään. Tuomareiden riippumattomuudesta säädetäänkin tuomioistuinlain 1 luvun 6 §:ssä, jossa todetaan, että tuomari on tuomiovaltaa käyttäessään riippumaton. Säädestä täydentää tuomioistuinlain 9 luvun 1 §, jonka mukaan tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki. Tuomioistuimen riippumattomuutta turvataan myös tuomareiden nimittämismenettelyllä, virassapysymisoikeudella ja esteellisyyssäännöksillä. Tuomareiden nimityksestä ja virassapysymisoikeudesta on säädetty perustuslain 102–103 §:issä ja esteellisyydestä on säädetty oikeudenkäymiskaaressa. Perustuslain 102 §:n mukaan vakinaiset tuomarit nimittää tasavallan presidentti laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimityksestä säädetään lailla. Perustuslain 103 §:n nojalla vakinaiseen virkaan nimitetty tuomarin virassa pysymisen suoja on vahva.

Riippumattomuuden on kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa asiakirjoissa katsottu edellyttävän muun muassa sitä, että tuomareiden palkkausten tulee perustua lakiin. Suomessa muiden kuin korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkaukset perustuvat valtion

virkaehtosopimuslain nojalla tehtyihin virkaehtosopimuksiin. Muun muassa korkeimpien oikeuksien jäsenten palkkausta koskevissa esitöissä (HE 33/2001 vp) todetaan, että tämän kansainvälisesti hyväksytyn käytännön on katsottu täyttävän kansainvälisten sopimusten ja muiden asiakirjojen tuomareiden palkkausten lakisidonnaisuudelle asettamat vaatimukset.

Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- ja hallitusvallan käyttäjien samoin kuin viranomaisten ja oikeusriidan osapuolten, vaikutuksesta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinta ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen (perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. (HE 1/1998 vp, HE 7/2016 vp) Tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta on pyritty entisestään vahvistamaan 1.1.2020 toimintansa aloittaneen tuomioistuinviraston perustamisella.

Tuomioistuinlakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tuomarin asemasta ja riippumattomuudesta muun muassa seuraavaa: Riippumattomuus ei ole tuomareiden etuoikeus, vaan yksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tae. Se ylläpitää myös luottamusta oikeuslaitosta kohtaan. Tuomioistuinlain 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan tuomari on riippumaton tuomiovaltaa käyttäessään. Tämä tarkoittaa, että tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja puolueettomasti. Hänen ei saa kohdistaa minkäänlaista suoraan tai epäsuoraa uhkaa tai painostusta tai muuta sopimatonta vaikuttamista. Tuomarin riippumattomuus on samalla tavoin kuin tuomioistuimilla ulkoista ja sisäistä. Sisäinen riippumattomuus tarkoittaa muun muassa sitä, että esimerkiksi ylemmät tuomioistuimet tai tuomioistuimen päällikkötuomarit eivät voi määrätä tuomaria lainkäytössä. Virkamiehinä tuomarit ovat muissa kuin tuomiovallan käyttämiseen kuuluvissa asioissa velvollisia noudattamaan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Kuten tuomioistuinlain esitöissä todetaan, tuomioistuimen riippumattomuus edellyttää myös, että asiat jaetaan valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi ennalta määrättyjä ja hyväksyttäviä perusteita noudattaen. Jokaisella on oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti ja puolueettomasti eikä kenelläkään voi olla oikeutta valita tuomariaan. Tämän oikeusturvanäkökohdan lisäksi tuomioistuimen riippumattomuus edellyttää, että asioiden jakaminen on yksin tuomioistuimen päätäntävaltaan kuuluva asia.

Myös tuomareiden esteellisyttä koskevat säännökset suojaavat riippumattomuutta. Tuomarin esteellisyttä koskevaan lainsäädäntöön liittyvän hallituksen esityksen (HE 78/2000 vp) mukaan tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät tuomioistuinelaitoksen sisällä sitä, että tuomioistuimen tapauskohtainen kokoonpano määräytyy yleisten kriteereiden perusteella ilman yksittäistapauksessa tapahtuvaa järjestelyä tai ohjailua. Esteellisyysääntelyn tarkoituksena on osaltaan turvata oikeudenkäynnin tasapuolisuutta ja objektiivisuutta. Riittävänä ei voida pitää yksin sitä, että tuomari toimii puolueettomasti, vaan lisäksi on edellytettävä, ettei asianosaiselle tai yleisölle synny perusteltua aihetta epäillä tuomarin puolueettomuutta yksittäisessä asiassa.

Vahvan virassapysymisturvan ohella myös viran vakinaisuus turvaa osaltaan tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuutta. Järjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden vuoksi tuomariksi on kuitenkin voitava nimittää tietyissä tilanteissa määrääjäksi. Tuomarin nimitämistä virkaan määrääjäksi on pidetty jossain määrin ongelmallisena tuomarin riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuinlain esitöissä todetaankin, että tuomarin virkaan nimitettäessä virkanimityksen vakinaisuus on perustuslaillisista syistä vahva lähtökohta. Koska määräaikaista ei palvelussuhteen ehtojen osalta ole asetettu toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa olevaan nähden huonompaan asemaan, määräaikaisuus ei kuitenkaan ole palkkausjärjestelmäkysymys.

Myös perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuteen (mm. tuomioistuinten käsittelyaikoja koskevissa lausunnoissa PeVL4/2004 vp, PeVL 2/2009 vp ja [PeVL 40/2010 vp](#)). Tuomioistuinlakia koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2016 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomioita muun muassa tuomioistuinten sisäiseen riippumattomuuteen. Tuomioistuinlain 8 luvun 1–2 §:ssä säädetään tuomioistuimen johtamisesta ja päällikkötuomarin tehtävistä. Tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä. Päällikkötuomari asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja huolehtii niiden toteutumisesta. Lisäksi hänen tulee valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuisissa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetusta sääntelystä ei päällikkötuomarin toimivallan ja tehtävien kannalta käy kovin selvästi ilmi jako yhtäältä lainkäyttöasioiden ja toisaalta hallinto- ja talousasioiden välillä. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin selvänä, etteivät päällikkötuomarin tehtävät yleensä eikä päällikkötuomarille osoitettu toimivalta valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuisissa erityisesti voi tarkoittaa vaikuttamista tuomioistuimen ja sen tietyn ratkaisukokoonpanon ratkaisuun yksittäistapauksessa, eikä sääntely näin ymmärrettynä muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Tuomareiden palkkauksesta perustuslakivaliokunta on lausunut korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista

annetun lain muutoksen yhteydessä. Valiokunta totesi lausunnossaan PeVL 19/2001 vp, että sääntely, jossa ministeriön valta päättää kyseisten tuomareiden palkkauksista ja muista palvelussuhteen ehdoista riippuisi vain siitä, millainen määräraha talousarvioon on otettu, ei selvästikään vastannut perustuslain 103 §:n 3 momentista johtuvaa lailla säätämisen vaatimusta.

### 1.3.2 Lausuntoja tuomareiden riippumattomuudesta ja palkkausjärjestelmästä

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on tuomareiden palkkausluokkien tarkistamista virkaehtosopimuksella koskevassa päätöksessään 4.4.2012 Dnro OKV/804/2009 todennut muun muassa seuraavaa: Tuomioistuimien ulkopuolisen hallintoviranomaisen riippumatonta tuomiovaltaa käyttävien tuomareiden palkkauksen perusteita, palkkauksen rakennetta ja palkkauksen määrää koskevat ratkaisut ja yksittäiset päätökset voidaan oikeudellisesti perustellusti kytkeä tuomioistuimien rakenteellista riippumattomuutta, päätöksenteon autonomiamia mutta myös tuomioistuimien sisällöllisen päätöksenteon menettelyitä koskevaan tarkasteluun. Kysymys on perustuslain 3 §:ssä ja eri tuomioistuinta koskevassa lainsäädännössä tarkemmin säädetyn tuomiovallan käytön riippumattomuuden toteutumisesta tuomareiden palkkauksen perusteita koskevissa valtion virkaehtosopimuslain mukaisissa sopimusneuvotteluissa ja virkaehtosopimusten sopimusmääräysten täytäntöönpanossa. Oikeuskansleri katsoi, että tilanteissa, joissa virka-aseman muutos oli perustunut VES:n soveltamismääräykseen eikä viran hakuun, tuomareiden nimittämisjärjestelmän ja tuomareita koskevan VES-järjestelmän rinnakkainen soveltaminen oli käytännössä johtanut tuomioistuimien ja niissä tuomiovaltaa käyttävien tuomareiden riippumattomuuden kannalta oikeudellisesti epätydyttävänä pidettäviin tilanteisiin.

OTT, professori Kaarlo Tuori on Käräjäoikeustuomarit ry:lle antamassaan tuomareiden palkkausjärjestelmää koskevassa lausunnossaan 2.2.2009 todennut, että palvelussuhteen ehtojen sääntelyssä riippumattomuusvaatimus kohdistuu ensisijaisesti toimeenpanovaltaan, joskin sillä voi olla merkitystä myös tuomioistuinlaitoksen sisäisissä suhteissa. Tuorin mukaan riippumattomuusvaatimus on merkityksellinen kaikkien tuomareiden eikä pelkästään ylimpien tuomioistuinten presidenttien ja jäsenten kohdalla. Tuori ei näe perusteita tulkita perustuslain 103 §:n 3 momentin lailla säätämisaatimusta eri tavalla eri tuomari-ryhmissä. Mikäli katsotaan, että perustuslaki estää soveltamasta jotakin palvelussuhteen ehtojen sääntelykeinoa ylimpien tuomioistuinten presidentteihin ja jäseniin, tätä keinoa ei voida pitää perustuslain sallimana myöskään muissa tuomari-ryhmissä. Tuorin käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 19/2001 vp esitettyjä näkökohtia on sovellettava myös muihin tuomareihin kuin vain ylimpien tuomioistuinten presidentteihin ja jäseniin. Tuorin mukaan riippumattomuuden turvaamisen kannalta on olennaista, että palkkaus ei perustu yksipuolisiin päätöksiin. On myös ilmeistä, että tuomarikohtaiseen arviointiin perustuva palkkauksen määräytymismenettely ei täytä kansainvälisten periaatteiden

edellyttämää lakiperusteisuutta. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuteen kuuluu myös tuomioistuinlaitoksen sisäinen ulottuvuus, eikä yksittäisten tuomarien arviointiin perustuvan palkkauksen ongelmallisuutta poistaisi se, että palkanosasta päättäisi ministeriön sijasta työnantaja-asemassa oleva toinen tuomari. Tuorin lausunnon mukaan tuomarikohtaiseen arviointiin perustuvat palkanosat ovat ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momenttiin tukeutuvan tuomareiden riippumattomuuden ja sitä osaltaan ilmentävän perustuslain 103 §:n 3 momentissa asetetun lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Perustuslaki edellyttää, että tuomareihin sovellettavassa virkaehtosopimusjärjestelmässä palkkaus määräytyy kokonaisuudessaan yleisten normien nojalla.

OTT, valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen on Suomen Tuomariliitto ry:lle antamassaan tuomareiden tulospalkkausta koskevassa lausunnossaan 9.6.2012 todennut muun muassa seuraavaa: Tuomioistuinten ja yksittäisen tuomarien on oltava riippumattomia myös tuomioistuinlaitoksen sisällä. Tuomioistuinlaitoksen hierarkkinen organisointi ei saa vaarantaa yksittäisen tuomarin riippumattomuutta yksittäisten oikeusjuttujen ratkaisun tasolla. Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus ulottuu tuomarien palvelussuhteen ehtojen järjestämiseen, palkkaus mukaan lukien. Vaatimus säätää lailla tuomareiden palkkauksesta on tuomioistuinten riippumattomuuden ohella perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa. Vaatimukseen säätää tuomareiden palkkauksesta lailla liittyy kiinteästi vaatimus sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta: kaikki tuomareiden palkkauksen kannalta olennaiset asiat tulee säätää laissa, eikä palkkauksen määrääminen saa jäädä olennaisessa määrin lain soveltajan tai hallitusvallan toimielinten tapauskohtaisen harkinnan varaan.

Ojanen katsoi, että perustuslain kannalta ongelmallista on esimerkiksi se, että tuomarien palkkaus perustuu tuomarikohtaisesta arvioinnista riippuviin palkanosiin, koska palkkaus ei enää tällöin määräydy yleisten normien, vaan päällikkötuomarin tai muun työnantaja-asemassa olevan toisen tuomarin tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Lailla säätämisen vaatimuksen tarkoituksena on turvata tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuus lakiin perustumattomilta puuttumisilta tai vaikuttamisilta tuomarien palkkaukseen, siis hallinnollisella mielivallalla yhtä hyvin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tai sisältä. Ojasen lausunnon mukaan tulospalkkausjärjestelmän keskeiset periaatteet ja tavoitteet ovat jopa ristiriidassa sen perustavan vaatimuksen kanssa, että tuomarien palkkaus pitää perustua yksipuolisten, hallitusvallan toimielinten tai päällikkötuomarien harkintavaltaa sisältävien päätösten sijasta laissa tai valtion virkaehtosopimuslain mukaisessa järjestyksessä solmittujen virkaehtosopimusten yleisiin, normiluontoisiin säännöksiin. Tulospalkkauksen ominaispiirteet voivat johtaa tuomioistuimissa esimiesasemassa olevien päällikkötuomarien roolin ylikorostumiseen tavalla, joka voi varsinkin ajan myötä tuottaa ongelmia tuomarien riippumattomuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Jos tuomioistuinten tulospalkkiotavoitteina käytetyt tunnusluvut liittyisivät sellaisiin kriteereihin kuin oikeusjuttujen käsittelyn kesto ja ratkaistujen juttujen määrä, tämä voisi merkitä

ongelmia paitsi tuomioistuinten riippumattomuuden myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Ojanen on korostanut sitä, että perustuslain 3 §:n 3 momentista, 80 §:stä ja 103 §:n 3 momentista johdettavat vaatimukset tuomarien palkkaukselle koskevat samalla tavalla kaikkien tuomareiden palkkausta. Perustuslain vaatimusten kannalta ei siten ole merkitystä sillä, että tuomarien palkkaus on sinänsä eriytynyt yhtäältä korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkausjärjestelmään ja toisaalta muiden tuomarien palkkausjärjestelmään. Kansainväliset suositukset edellyttävät, että tuomarien palkkaus määräytyy kokonaisuudessaan lakiin perustuvien yleisten normien nojalla ja että vältetään palkkauksen määräytymistä tuomarikohtaisen suoriutumisen perusteella.

Vastaavasti kuin Tuori totesi tuomarikohtaiseen arviointiin perustuvien palkanosien olevan ristiriidassa riippumattomuuden ja lailla säätämisen edellytyksen kanssa, myös Ojanen on pitänyt selvänä, että tulospalkkaus on ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin normikokonaisuuteen perustuvan tuomioistuinten riippumattomuuden ja sitä osaltaan korostavan perustuslain 103 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kanssa.

## 1.4 Tuomarin työtehtävät

### 1.4.1 Ratkaisutoiminta tuomioistuimissa

Ratkaisumenettelyt ja -kokoonpanot vaihtelevat eri tuomioistuimissa. Korkeimmassa oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa asiat ratkaistaan esittelystä. Vakuutus-oikeudessa asiat ratkaistaan esittelystä istunnossa tai muodollista istuntoa pitämättä. Hovioikeudessa ja työtuomioistuimessa lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa esittelystä tai pääkäsittelyssä. Mainituissa tuomioistuimissa on esittelijöiden virkoja. Markkinaoikeudessa asiat ratkaistaan istunnossa ilman esittelyä, eikä markkinaoikeudessa ole esittelijän virkoja vaan valmistelijoiden virkoja. Käräjäoikeudessa asiat ratkaistaan pääkäsittelyssä ja kirjallisessa menettelyssä, eikä käräjäoikeudessa ole virkoja esittely- ja valmistelutehtäviä varten.

Korkeimpien oikeuksien, hovioikeuden, hallinto-oikeuden ja vakuutus-oikeuden esittelijöiden tehtävänä on asioiden valmistelu ja esittely. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Erotuksena tuomareihin, muilla kuin korkeimpien oikeuksien esittelijöillä ei ole vastaavaa vastuuta päätöksen lainmukaisuudesta niissä asioissa, joissa he toimivat valmistelijoina, kuten hovioikeuden pääkäsittelystä ratkaistavissa asioissa. Markkinaoikeudessa valmistelija osallistuu asian valmisteluun valmistelusta vastaavan jäsenen kanssa. Työtuomioistuimessa



esittelijän tehtävänä on hoitaa lainkäyttöasioiden kirjallinen valmistelu yhdessä puheenjohtajan kanssa, toimia sihteerinä työtuomioistuimen istunnoissa ja toimia esittelijänä asioissa, joita ei ratkaista pääkäsittelyssä.

Käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa on tuomioistuinharjoittelua suorittavia kärjänotaareja, joihin sovelletaan tuomioistuinlain 9 luvun 1 ja 2 §:n säädöksiä tuomareiden velvollisuuksista ja vastuusta. Käräjäoikeudessa kärjänotaarit voivat toimia puheenjohtajana tai kokoonpanon jäsenenä tietyissä erikseen määritellyissä asioissa.

Hovi-, hallinto-, markkina- ja vakuutusosoikeuteen sekä työtuomioistuimeen voidaan nimittää koulutustarkoituksessa määrääjäksi asessoreja. Asessori hoitaa tuomarin tehtäviä ja osallistuu tuomarikoulutettaville suunniteltuun koulutukseen.

Käräjäoikeudessa tuomari voi toimia puheenjohtajana yksi- tai monijäsenissä kokoonpanossa tai monijäsenen kokoonpanon muuna jäsenenä. Muissa tuomioistuimissa tuomari toimii kokoonpanon puheenjohtajana, tarkastavana/valmistelusta vastaavana tai esittävänä/valmistelavana jäsenenä tai muuna jäsenenä. Esittelystä ratkaistavissa asioissa tarkastava/valmistelusta vastaava jäsen tarkistaa ratkaisuluonnoksen ja asiakirjat ja tutustuu oikeudenkäyntiaineistoon yksityiskohtaisesti ennen istuntoa. Markkinaoikeudessa yksi jäsenistä vastaa asian valmistelusta. Käräjäoikeudessa monijäsenisessä kokoonpanossa puheenjohtajana toimii yleensä asiaa valmistellut jäsen. Käräjä- ja hovioikeuksissa tietyt tuomarit toimivat sovittelijoina.

Lainoppineiden jäsenten lisäksi tuomioistuimissa on asiantuntijajäseniä. Yleisissä tuomioistuimissa sotilasoikeudenkäyntiasioden käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu sotilasjäseniä. Maa-oikeusasioiden kokoonpanoon kuuluu maa-oikeusinsinööri. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa patenttiasioden sekä ympäristönsuojelu- ja vesiasioden ratkaisukokoonpanoon kuuluu asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeudessa asiantuntijajäseniä on muun muassa lastensuojelu- ja mielenterveysasioissa. Lisäksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu tekniikan tai luonnontieteiden alaan perehtynyt jäsen. Markkinaoikeudessa on lainoppineiden jäsenten lisäksi markkinaoikeusinsinöörejä. Lisäksi kilpailu-, valvonta- ja hankinta-asioiden, teollis- ja tekijänoikeudellisten sekä markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäseniä. Työtuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluu työoloihin tai työ- ja virkasuhteisiin perehtyneitä asiantuntijajäseniä. Vakuutusosoikeudessa päätöksentekoon osallistuvat lainoppineet vakuutusosoikeustuomarit, lääkärjäsenet sekä muut asiantuntijajäsenet.

### 1.4.2 Tuomarin virkaan kuuluvat työtehtävät ja niiden määräytyminen

Tuomioistuinlain 9 luvussa on säädetty tuomareiden velvollisuuksista. Luvun 1 § sisältää tuomareiden tehtäviä koskevan perussäännöksen. Tuomareiden, esittelijöiden ja valmistelijoiden päätehtävänä on lainkäyttö. Lisäksi tuomari on 4 §:n nojalla velvollinen ylläpitämään ja kehittämään laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Tämä velvollisuus koskee myös esittelijöitä ja valmistelijoita. Hallinnollisten lakimiesten tehtävistä on määrätty erikseen.

Tuomioistuinlaissa ei ole säännöksiä muista työtehtävistä eikä tällaisten tehtävien määräytymisestä. Lain 1 luvun 4 §:n nojalla tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä. Valtion virkamiehinä tuomareihin sovelletaan virkamieslain säännöksiä. Tuomarit ovat muissa kuin tuomiovallan käyttämiseen kuuluvissa asioissa siten velvollisia noudattamaan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tuomioistuinten työjärjestykset ovat edellä mainittuja työnjohtomääräyksiä.

Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä luovuttiin tuomioistuimien osalta asetuksentasoisesta sääntelystä ja tarkemmat määräykset tuomioistuinten toiminnan järjestämisestä annetaan kunkin tuomioistuimen työjärjestyksessä. Tuomioistuinlain valtion virkamieslaista poikkeavien säännösten taustalla on pyrkimys turvata tuomareiden riippumattomuus. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 7/2016) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 14/2016 vp) katsottiin, että tällainen sääntelyratkaisu on perusteltu erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta suhteessa toimenpanovaltaan. Lain säätämisen yhteydessä ei kuitenkaan tarkasteltu säännöksiä (HE 7/2016, PeVL 14/2016 vp ja LaVM 8/2016 vp) tuomareiden virkaan kuuluvien työtehtävien määräytymisen näkökulmasta. Tuomarin työjärjestykseen perustuvien tehtävien määrittelemistä ei ole arvioitu lainkaan suhteessa tuomarin asemaan ja sen erityispiirteisiin.

Emeritusprofessori Tuori on Käräjäoikeustuomarit ry:lle 22.6.2020 antamassaan lausunnossa pitänyt asetuksentasoisesta sääntelystä luopumista ongelmallisena tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Keskeisenä ongelmana on yksittäisen tuomarin riippumattomuus tuomioistuimen sisällä. Tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassa häntä sitoo vain laki. Tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia huolellisesti ja joutuisasti. Laaja hallinnollinen määräysmahdollisuus voi rajoittaa tuomarin tehtävien hoitamiseen kuuluvaa itsenäistä ja riippumatonta lainkäyttötöimintää. Tuomareille määrättävät muut tehtävät eivät myöskään saa vaarantaa varsinaisten lainkäyttötehtävien joutuisaa suorittamista.

Muidenkaan virkamiesten tehtäviä ei ole yleensä määritelty kattavasti laissa tai asetuksissa. Virkaan kuuluvat tehtävät määritellään pääpiirteissään virkaa perustettaessa. Virkaan

kuuluvia tehtäviä voidaan jossain määrin täsmentää, mutta niitä ei tällöinkään saa muuttaa sisällöltään olennaisesti (PeVL 51/2010 vp).

Muut tuomioistuimet paitsi kärjäoikeudet ovat kollegisia tuomioistuuksia, ja kärjäoikeuksissa osa asioista ratkaistaan kollegiaalisessa kokoonpanossa. Kolleginen päätöksentekotapa tai kollegiaalinen päätöksentekojärjestelmä on monijäsenisissä tuomioistuimissa noudatettava päätöksentekotapa, jossa ratkaisu tehdään päätösneuvottelussa esittelyn tai pääkäsittelyn jälkeen. Mikäli jäsenet eivät pääse ratkaisusta yksimielisyyteen toimitetaan äänestys, jossa kukin jäsen ilmaisee äänestettäessä koko asiaan oman perustellun mielipiteensä. Kollegiaaliseen päätöksentekoon liittyvien eri tehtävien jakautuminen vaihtelee tuomioistuimittain.

Kärjäoikeuksissa jokainen tuomari voi satunnaisen juttujaon seurauksena toimia monijäsenisen kokoonpanon puheenjohtajana palkkausluokasta riippumatta, mutta poikkeuksellisen laajoihin tai vaativiin asioihin tai poikkeuksellista mediajulkisuutta saaviin asioihin saatetaan erikseen valita puheenjohtajaksi kokenut tuomari. Osassa hovioikeuksia puheenjohtajuuksia hoitavat tyypillisesti T14-palkkausluokan tuomarit, joille vuorostaan jaetaan vähemmän sellaisia ratkaistavia asioita, joiden valmistelusta he vastaisivat. Työjärjestykset kuitenkin mahdollistavat myös T12-tuomareiden toimimisen puheenjohtajina. Osassa hovioikeuksista valmistelusta vastaavan jäsenen ja puheenjohtajan tehtävät pyritään hajauttamaan siten, ettei sama tuomari toimi samassa asiassa molemmissa tehtävissä. Osassa puolestaan asian valmistelusta vastaava jäsen toimii asiassa lähtökohtaisesti myös puheenjohtajana virkaiästä tai palkkausluokasta riippumatta. Tällöin puheenjohtajuuksia ei myöskään pääsääntöisesti oteta huomioon juttujaossa. Poikkeuksena saattavat olla poikkeuksellisen laajat tai vaativat asiat, joihin saatetaan erikseen valita puheenjohtajaksi kokenut T14-palkkausluokan hovioikeudenneuvos.

Suurimmassa osassa hallinto-oikeuksia ratkaisukokoonpanojen määräytyminen perustuu osastokohtaiseen, yleensä kuukausittaisen istuntosuunnitelmaan, johon on kullekin istuntopäivälle merkitty jäsenkokoonpanot ja esittelijät. Jäsenet toimivat vuorollaan tarkastavina jäseninä. Istunnon puheenjohtajana toimii istuntosuunnitelman mukainen lainoppinut jäsen tai asessori. Istuttavien juttujen laatu ja laajuus ei yleensä ole etukäteen tiedossa, joten kokoonpanoja ei lähtökohtaisesti suunnitella työmäärän perusteella. Poikkeuksena tästä ovat suulliset käsittelyt ja lykätyt jutut.

Markkinaoikeudessa osastonjohtaja määrää osastolle ratkaistavaksi jaetulle asialle valmistelevan jäsenen sattumanvaraisesti ja tasapuolisesti siten, että työmäärä jakaantuu tasaisesti. Valmistelevaa jäsentä määrättäessä voidaan ottaa huomioon asian edellyttämä erityisasiantuntemus ja kokemus, asian joutuksen käsittelyn varmistaminen sekä kielellisten oikeuksien turvaaminen. Markkinaoikeudessa T13-palkkausluokan tuomarit ovat toimineet yleensä kokoonpanoissa puheenjohtajina, mutta he toimivat myös valmistelevina ja

tarkastavina jäseninä samalla tavalla kuin T11-palkkausluokan tuomarit. T11-palkkausluokan tuomarit eivät yleensä ole toimineet puheenjohtajina.

Työtuomioistuimessa asiat jaetaan presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen puheenjohdolla toimivien kokoonpanojen käsiteltäviksi tasapuolisesti lähtökohtaisesti asioiden saapumisjärjestyksen mukaisesti. Lainkäyttöasiat jaetaan myös esittelijöiden valmisteltaviksi tasapuolisesti ja niiden saapumisjärjestyksessä, ellei asioiden keskinäisestä yhteydestä tai erityisestä laadusta muuta johdu.

Vakuutusoikeudessa osastonjohtaja huolehtii siitä, että työtehtävät jakaantuvat mahdollisimman tasaisesti huomioon ottaen henkilöstön virka-aseman ja työkokemuksen. Osastonjohtaja määrää myös, mitä asiaryhmiä kukin osaston esittelijä käsittelee. Yksittäiset asiat jaetaan satunnaisesti kyseistä asiaryhmää käsittelevien esittelijöiden kesken. Ratkaisukokoonpanon jäsenille käsiteltävät asiat jakautuvat kullakin osastolla sattumanvaraisesti kuitenkin niin, että T13 tuomarit toimivat pääasiallisesti puheenjohtajatehtävissä ja vain lähinnä virkaiässä nuorimmat T13 tuomarit toimivat sekä tarkastavina jäseninä että puheenjohtajina. T11 tuomarit toimivat pääasiassa tarkastavina jäseninä ja esittelevinä tuomareina. Puheenjohtajina T11 tuomarit toimivat yksi- ja kaksijäsenisissä kokoonpanoissa.

Asessoreille määrätään puheenjohtajuuksia kaikissa hovi- ja hallinto-oikeuksissa sekä erityistuomioistuimissa heidän koulutusohjelmaansa kuuluvana työtehtävänä.

Ylimmissä tuomioistuimissa esittelijöinä toimivat kansliapäällikkö, esittelijäneuvokset ja oikeussihteerit. KKO:n työjärjestyksen mukaan asioiden jaossa on otettava huomioon asian laatu ja kiireellisyys, asian valmistelemisen edellyttämä asiantuntemus ja kokemus, vireillä olevien asioiden keskinäinen yhteys sekä esittelijöiden työtilanne ja työn tasapuolinen jakautuminen. Jaossa voidaan lisäksi ottaa huomioon pyrkimys kehittää esittelijöiden asiantuntemusta. KHO:n työjärjestyksen mukaan lainkäyttöasia jaetaan tarpeellisen esivalmistelun jälkeen asiaryhmän mukaan määräytyvälle esittelijälle. Asia voidaan jakaa myös muulle esittelijälle, jos se on asian laadun, asian vaatiman asiantuntemuksen, asioiden keskinäisen yhteyden, esittelijöiden työtilanteen tai muun vastaavan syyn vuoksi tarpeen. Jaoston puheenjohtaja määrää asioiden esittelijöille jakamisen tarkemmista perusteista.

Jäljempänä mietinnössä tuomareilla tarkoitetaan ilman eri mainintaa myös esittelijöitä ja valmistelijoita.

### 1.4.3 Suositukset asioiden jaosta ja sen sattumanvaraisuudesta

Perusteet asioiden jakamiselle on määritetty tuomioistuinlain 8 luvun 7 §:ssä, jonka mukaan asiat on jaettava valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Näiden perusteiden on oltava selkeitä ja niiden on turvattava

asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti. Asioiden jaosta määrätään käytännössä kunkin tuomioistuimen työjärjestyksessä.

Asioiden jakamisesta on myös kansainvälisiä suosituksia. Esimerkiksi ENCJ:n (European Network of Councils for the Judiciary) raportin Minimum Judicial Standards: Allocation of Cases, ENCJ Report 2013–2014 suosituksissa 2 ja 5 todetaan, että juttujaossa tulisi käyttää vakiintunutta menetelmää, jonka perusteiden olisi oltava objektiivisia ja jonka perusteisiin olisi sisällytettävä muun muassa tuomarin riippumattomuus, kokemus, erikoistuminen ja työmäärä sekä jutun luonne ja monimutkaisuus. Vastaava suositus on myös IAJ:n (International Association of Judges) the Universal Charter of the Judge artiklassa 34, jonka mukaan juttujaon pitää perustua objektiivisiin, etukäteen tiedossa oleviin sääntöihin. Kaikki juttujakoon liittyvät päätökset on tehtävä avoimesti. Myös CCJE:n (Consultative Council of European Judges) päällikkötuomareiden roolia koskevan kannanoton Opinion 19 (2016) The Role of Court Presidents kohdassa 21 todetaan, että jutut tulee jakaa objektiivisten ennalta vahvistettujen kriteerien mukaisesti.

Riippumattomuutta turvaava sattumanvarainen asioiden jako ei estä asiaryhmäkohtaista jakoa eikä työmäärään tasaamista, vaan päinvastoin kuten edellä mainituista kansainvälisistäkin suosituksista ilmenee, asioiden jakamisessa on huomioitava sekä työmäärä että erityisasiantuntemuksen tarve. Asioita jaetaan osittain asiaryhmäkohtaisesti. Myös lainkäyttöasioiden työmäärää on perinteisesti tasattu asioiden jaolla. Vastuutuomareiden työmäärän kompensointi asioiden jaossa vaihtelee tuomioistuimittain.

#### 1.4.4 Muut kuin varsinaiset lainkäyttötehtävät

Varsinaisten lainkäyttötehtävien eli asioiden ratkaisemisen lisäksi tuomarit hoitavat vakiintuneesti monia muita tehtäviä kuten ohjaus-, koulutus- ja kehittämistehtäviä sekä toimivat tietyn asiaryhmän vastuutuomareina. Tuomarit muun muassa tutoroivat ja ohjaavat asessoreita, auskultantteja ja uusia tuomareita, osallistuvat erilaisiin virastojen sisäisiin, tuomioistuimien yhteisiin tai oikeusministeriön alaisiin työryhmiin ja toimikuntiin sekä kirjoittavat lausuntoja lainsäädäntöhankkeista ja muista hallinnonalan kehittämishankkeista. Muita tehtäviä ovat myös vierailujen ja kansainvälisten tuomarivaihtojen isännöinti, muu kansainvälinen yhteistyö sekä käännös- ja kielentarkastustehtävät. Monien tehtävien, kuten tutoroinnin, tuomioistuinten sisäisten kehittämishankkeiden ja vastuutuomarina toimimisen, tarkoituksena on palvella lainkäyttötehtäviä. Osa koulutus-, perehdyttämis- ja kehittämistehtävistä on myös luonteeltaan sellaisia, että muut kuin tuomarit eivät ole niitä kykeneviä hoitamaan. Näistä tehtävistä ei pääsääntöisesti makseta erilliskorvauksia ja niiden hyvittämisessä työtehtävissä on erilaisia käytäntöjä.

Tuomarit osallistuvat laajasti myös erilaisten valtakunnallisten hankkeiden, kuten Ritu-, AIPA- ja HAIPA-hankkeiden kehittämiseen ja kouluttamiseen. Lisäksi hovioikeuksien

jäsenet ja esittelijät osallistuvat kärjäoikeuksien tarkastuksiin. Näistä on maksettu erillis-palkkiot. Eräitä käännös- ja kielentarkastustehtäviä tekevät voivat saada käytännössä kieli- tai kielitaitolisää.

Tuomareiden velvollisuutta hoitaa muita kuin lainkäyttötehtäviä ei ole tarkasteltu tuomioistuinin valmistelun yhteydessä. Tällaisia tuomareiden hoitamia muita tehtäviä voidaan karkeasti jaotella seuraaviin osa-alueisiin: laissa tuomioistuimille tai tietyille virkamiehelle määrätty tehtävät, valtakunnalliset hankkeet ja koulutus, tuomioistuinten sisäiset koulutus-, perehdyttämis- ja kehittämistehtävät, sisäisen hallinnon tehtävät, eri asteista esimies- tai työnjohdollista vastuuta sisältävät tehtävät ja mahdolliset muut tehtävät.

Tuomioistuinharjoittelusta annetussa laissa harjoittelupaikkana toimivan tuomioistuimen tehtäväksi on määrätty tuomioistuinharjoittelua suorittavan kärjänotaarin koulutuksen järjestäminen ja ohjaavan tuomarin tai esittelijän nimeäminen kärjänotaarille. Sen sijaan laissa ei ole nimenomaisesti osoitettu tuomioistuinten tehtäväksi järjestää asessoreille koulutusta ja nimetä asessorille ohjaajaa. Velvollisuutta toimia asessorin tutorina ei ole myöskään säännelty tietyille virkamiehelle. Tuomarinkoulutuslautakunta on laatimassaan koulutusohjelmassa katsonut tämän ohjaustehtävän ja tutorin nimeämisen kuuluvan tuomioistuimille.

Toisena ryhmänä ovat valtakunnalliset kehittämishankkeet (esimerkiksi AIPA ja HAIPA) ja niihin liittyvät koulutustehtävät sekä Tuomioistuinviraston järjestämä ja toteuttama koulutus. Näiden osalta voidaan pitää selvänä, että työnantaja ei voi velvoittaa tuomaria toimimaan kouluttajana tai luennoitsijana koulutuksessa, josta Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla yhdessä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa, eikä osallistumaan tietojärjestelmien kehittämiseen. Tuomioistuinvirastolle ja tuomarinkoulutuslautakunnalle ei ole tuomioistuinlaissa annettu direktio-oikeutta tarkoittavaa toimivaltaa.

Kolmantena ryhmänä ovat lainkäyttötehtäviin liittyvät tuomioistuinten sisäiset koulutus-, perehdyttämis- ja kehittämistehtävät. Nämä palvelevat lainkäyttötehtäviä, eikä niillä ole tuomioistuimen tai yksittäisen tuomarin päätehtävistä poikkeavia tarkoituksia. Tällaisten tehtävien kohdalla voidaan ainakin pääsääntöisesti nähdä työnantajan direktio-oikeuden soveltuvan. Tuomioistuimet järjestävät henkilökunnalleen hyvin eri tasoista ja laajuista koulutusta. Tuomioistuimen lainkäyttötoiminnan kehittämiseen osallistumisen esimerkiksi sisäisen työryhmän jäsenenä tai muistion kirjoittajana voidaan katsoa kuuluvan myös lainkäyttöä palveleviin tehtäviin. Saman voidaan katsoa koskevan myös tuomioistuimilta niiden lainkäytön erityisasiantuntemuksen vuoksi pyydettyjen lausuntojen laatimista. Sen sijaan tuomarilla ei voida katsoa olevan velvollisuutta ottaa vastaan jäsenyyttä tuomioistuimen ulkopuolisissa työryhmissä ja toimikunnissa ilman suostumusta.

Tuomareiden riippumattomuus on otettava huomioon, kun määrätään muita kuin lainkäyttötehtäviä direktio-oikeuteen tukeutuen. Riippumattomuus ei kuitenkaan aseta esettä tällaisten lisätehtävien määräämiselle. Tuomareille määrättävät muut tehtävät eivät saa vaarantaa valtiovallan kolmijakoa eivätkä perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeudenkäytön joutuisuuden toteutumista. Koska tuomarin virka on perustettu lainkäyttötehtäviin, yksittäisen tuomarin tehtävien painopiste on säilyttävä lainkäytössä. Muiden kuin lainkäyttötehtävien määräämisessä on noudatettava yhdenvertaisuutta ja varmistuttava tehtävien tasaisesta jakautumisesta.

#### 1.4.5 Tuomariliiton ja työryhmän selvitykset muista kuin lainkäyttötehtävistä

Suomen tuomariliitto ry teki tammi-helmikuussa 2018 muiden paitsi korkeimpien oikeuksien tuomareille sekä kaikkien tuomioistuinten esittelijöille ja valmistelijaille kyselytutkimuksen tuomareiden palkkausjärjestelmästä ja työajoista. Kyselyyn vastasi 651 tuomaria, esittelijää ja valmistelijaa. Kyselyyn vastaaminen ei edellyttänyt liiton jäsenyyttä. 64,8 % kyselyyn vastanneista kommentoi, että muut kuin varsinaiset lainkäyttötehtävät kuten lausuntojen antaminen olisi kompensoitava ottamalla työt huomioon juttujaossa. 51 % kannatti myös erillisen korvauksen maksamista.

Selvittääkseen tuomareiden muita kuin lainkäyttötehtäviä työryhmä kysyi kaikilta tuomioistuimilta, kuinka iso osa tuomareista hoitaa muita kuin lainkäyttötehtäviä, miten tehtävät jakautuvat eri tuomareille ja kompensoidaanko muiden tehtävien hoitamista jollain tavoin. 36 tuomioistuimesta 30 vastasi kyselyyn. Saadun selvityksen perusteella tehtävien jakautuminen tuomareille vaihtelee huomattavasti tuomioistuinten välillä. Osassa tehtävät kiertävät vuoroperiaatteella ja kaikki tai lähes kaikki osallistuvat myös muihin tehtäviin; esimerkiksi tutorointi ja työryhmiin osallistuminen on useammassa tuomioistuimessa kiertävää. Osassa tuomioistuimia jokainen tuomari toimii vuorollaan tutorina, osassa tutorin tehtäviä hoitavat vain sitä haluavat. Osassa muut tehtävät jakautuvat pelkästään kiinnostuksen ja erityisosaamisen mukaan ja vain osa osallistuu muihin kuin lainkäyttötehtäviin. Osallistuminen muihin tehtäviin vaihtelee tuomioistuinten antamien arvioiden mukaan siitä, että noin puolet tuomareista ja esittelijöistä tekee myös muita kuin lainkäyttötehtäviä siihen, että kaikki osallistuvat satunnaisesti myös muiden tehtävien hoitamiseen. Useammassa tuomioistuimessa joko päällikkötuomari tai johtoryhmä vastaa lausuntojen kirjoittamisesta. Suurin osa kyselyyn vastanneista ilmoitti, ettei muiden tehtävien tekemistä joko pystytä käytännössä kompensoimaan, tai ettei kompensoinnille ole tarvetta, kun jokainen osallistuu vuorollaan muihin kuin lainkäyttötehtäviin. Joissakin tuomioistuimissa muita tehtäviä on kompensoitu lainkäyttötehtävien määräaikaisella vähentämisellä esimerkiksi jos tuomari osallistuu vastuullisena mittavaan kehittämisprojektiin kuten toimitilauudistukseen. Vaikka johtamistehtävistä maksetaan johtamislisää, muutamissa tuomioistuimissa myös johtamistyötä kompensoidaan jakamalla vähemmän juttuja esimerkiksi

jakamalla 10–50 % vähemmän juttuja tai jättämällä jakamatta tietyn asiaryhmän tai tietyn tyyppisiä kuten kiireellisiä juttuja. Osassa johtamistyö ei käytännössä vaikuta juttujakoon. Käytäntö muiden kuin lainkäyttötehtävien jakamisessa ja niiden kompensoimisessa on siten hyvin kirjava.

Työryhmän arvion mukaan keskustelu tuomarin tehtäviin kuuluvista muista kuin lainkäyttötehtävistä liittyy ennen kaikkea tuomareiden työajattomuuteen. Tuomareiden tehtävät eivät ole lainkäytössäkään identtisiä, koska tuomarit käsittelevät erilaisia jutturyhmiä erilaisissa kokoonpanoissa. Kun resurssit ovat rajallisia eikä ylityötunteja kerry, tulee tarkastella sitä, mitä muita kuin lainkäyttötehtäviä tuomareiden on tarkoituksenmukaista tehdä ja priorisoida. Vaikuttaa siltä, että muita kuin lainkäyttötehtäviä tehdään myös omalla ajalla, kun virka-aikaa vastaava työaika ei riitä kaikkien tehtävien hoitamiseen.

## 1.5 Työaika

Tuomareiden työajattomuus liittyy sekä tuomarin tehtävien määrittelyyn että palkkausjärjestelmän rakenteeseen. Tuomareiden, kuten muidenkin työajattomien virkamiesten, palkkaus on alun perin mitoitettu työaikaisen virkamiehen työhön käyttämään aikaan.

Tuomareihin, esittelijöihin ja valmistelijoihin ei sovelleta työaikalakia toisin kuin muihin valtion virkamiehiin joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Työaikalain ulkopuolelle jääminen on perustunut tuomioistuinlaitoksen toiminnan erityispiirteisiin.

Tuomioistuimen jäsenen, esittelijän, kärjäviskaalin ja kärjänotaarin tehtävissä toimivien työajattomuus perustui aikaisemmin voimassa olleeseen valtion virkamiesten työaika-asetukseen (822/1996). Pitkälti vastaavan sisältöinen säännös on 1.1.2020 voimaan tulleessa työaikalaisissa (872/2019). Työaikalain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta työntekijään, jonka työaika ei ennalta määritellä eikä työajan käyttöä valvota ja joka siten voi itse päättää työajastaan. Työaika-autonomia on edellytyksenä sille, että työaikalakia ei sovelleta (HE 158/2018 vp).

Uudessa työaikalaisissa edellytetään tosiasiallista työaika-autonomiia. Työaika-autonomiiaa arvioitaessa olennaista on työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa työaikansa pituuteen ja sijoitteluun. Silloin kun työntekijä voi itsenäisesti päättää työaikansa suunnittelusta ja aikataulutuksesta työnantajan laatiman tavoiteaikataulun puitteissa, hänellä on momentissa tarkoitettu työaika-autonomia. Työaika-autonomian edellyttää siis, että työntekijä voi itse päättää työajan sijoittelusta sekä päivittäisestä ja viikottaisesta työajasta.



Myös työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvien virkamiesten keskimääräisen työhön käyttämän ajan tulee vastata virastotyöaikaa. Virastojen asiantuntija- ja hallintotehtävissä työaikamuotona on virastotyö, jossa säännöllinen työaika on 7 tuntia 15 minuuttia vuorokaudessa ja 36 tuntia 15 minuuttia viikossa. Työhön käytetty aika on voitava tasoitaa kohtuullisessa ajassa (Oikeusministeriön suositus 15.6.2015).

Tuomariliiton tammi-helmikuussa 2018 tekemä kysely osoittaa, että tämä ei toteudu käytännössä. Tuomariliiton kyselyyn vastanneista yhteensä 69 % arvioi tekevänsä työtä keskimäärin enemmän tai selvästi enemmän kuin säännöllisen virastotyöajan. Vastaajista 78,4 % oli kuitenkin sitä mieltä, että tuomareiden, esittelijöiden ja valmistelijoiden ei tulisi kuulua työaikalain soveltamisen piiriin. Työryhmä ei kysynyt tuomioistuinten päälliköiltä työmäärästä eikä työajattomien virkamiesten työaikakertymistä.

Työn luonne ja virkamieskunnan vastuuntunto johtavat korvauksetta tehtävään työhön työmäärän lisääntyessä. Harmaan ylityön määrä ja vastaavasti resurssitarve eivät tule niin helposti näkyviin. Johtuen siitä, että tehdään korvauksetonta työtä, nyky sopimuksen mukainen palkka ei vastaa palkan takana olevaa laskennallista työmäärää ja työaikaa. Työnantajan näkökulmasta työajattomuutta voidaan pitää ongelmallisena myös työsuojelullisesta näkökulmasta.

## 1.6 Palkkataso

Riittävä palkka turvaa osaltaan riippumattomuutta. Vuonna 2000 palkkausjärjestelmän uudistuksen yhteydessä katsottiin, että tuomareiden palkkatasoa tuli nostaa, koska se oli vuosien varrella jäänyt jälkeen sekä kansainvälisessä vertailussa että yksityisen sektorin lakimiesten palkoista. Uudistuksen yhteydessä noin 60 % tuomareista sai korotuksen palkkaansa. Sekä Tuomariliiton kyselyssä että työryhmän tuomioistuimille tekemässä kyselyssä palkkatasoa pidettiin yleisesti ottaen liian alhaisena suhteessa työn vaativuuteen ja vastuullisuuteen sekä työmäärään.

Suomen Lakimiesliiton hallitus vahvistaa vuosittain ohjeelliset vähimmäispalkkasuosituksset. Suositus perustuu Lakimiesliiton palkkatutkimuksesta saatuihin tietoihin yksityisellä sektorilla vastavalmistuneille maksettavista mediaanipalkoista. Lakimiesliiton vähimmäispalkkasuositus oikeustieteen maisterille vuonna 2020 on 4.350 euroa kuukaudessa. Tuomioistuinlaitoksessa vähimmäispalkkasuositusta vastaavaa palkkaa saa esimerkiksi T9 palkkausluokassa oleva esittelijä kolmella kokemuslisällä eli yhdeksän vuoden työkokemuksella (4.393,55 euroa) tai T10 palkkausluokassa oleva esittelijä kahdella kokemuslisällä eli viiden vuoden työkokemuksella (4.427,5 euroa).

Lakimiesliitto selvittää vuosittain lakimiesten palkkausta ja muita työsuhteen ehtoja kyselytutkimuksella. Lakimiesliiton loka-joulukuussa 2019 toteuttamaan kyselyyn vastasi lakimiesliiton jäsenistä 2078 eli 29,4 %. Kyselytutkimuksen mukaan lakimiehen keskipalkka yksityisellä sektorilla vuonna 2019 oli 6.892 euroa ja julkisella sektorilla 5.887 euroa kuukaudessa. Lakimiesliiton kyselyyn vastanneiden juristien keskipalkka vuonna 2019 oli oikeusministeriössä työskentelevillä 5.957 euroa, syyttäjälaitoksessa 6.752 euroa ja ulosottolaitoksessa 7.256 euroa. Kyselyn mukaan asianajotoiminnassa keskipalkka oli 6.266 euroa.

Uran alkuvaiheessa hallinto-oikeus-, käräjä-, markkinaoikeus- ja vakuutus oikeustuomarin kuukausipalkka on T11 palkkausluokassa kahdella kokemuslisällä eli viiden vuoden työkokemuksella 5.204,74 euroa. Ylemmässä T13 palkkausluokassa olevan hallinto-oikeus-, käräjä-, markkinaoikeus- tai vakuutus oikeustuomarin taikka ylimpien tuomioistuinten esittelijän palkka korkeimmillaan on kuudella kokemuslisällä eli 26 vuoden työkokemuksella 6.508,79 euroa. Hovioikeudenneuvoksen palkka enimmillään on T14 palkkausluokassa kuudella kokemuslisällä 6.857,64 euroa, mikä vastaa kyselyyn vastanneiden syyttäjälaitoksessa työskentelevien keskipalkkaa. Palkkauksellisesti uran huipulla oleva tuomari ei yllä yksityisen sektorin 6.892 euron keskipalkkaan eikä ulosottolaitoksen keskipalkkoihin. Julkisen sektorin keskipalkkaa 5.887 euroa tai oikeusministeriön juristin keskipalkkaa 5.957 euroa vastaavaan tasoon pääsee T11 palkkausluokassa 22 vuoden työkokemuksella (5.914,48 euroa), T12 palkkausluokassa 15 vuoden työkokemuksella (5.918,24 euroa) ja T13 palkkausluokassa yhdeksän vuoden työkokemuksella (5.861,48 euroa) ja T14 palkkausluokassa viiden vuoden työkokemuksella (5.907,13 euroa). T14 virkaa ei käytännössä kuitenkaan saa viiden vuoden työkokemuksella.

Lakimiesliiton palkkakyselyn perusteella tuomareiden palkkaus on sekä oikeuslaitoksen sisällä että varsinkin yksityisen sektorin lakimiestehtäviin verrattuna melko alhainen. Myös muun muassa poliisitehtäviin verrattuna tuomareiden palkkaus on melko alhainen. Esimerkiksi poliisilakimiesten keskimääräinen kuukausipalkka vuonna 2019 oli 6.596 euroa, poliisiylitarkastajien 6.685 euroa ja rikosylitarkastajien 6.403 euroa. Poliisilakimiesten ja -ylitarkastajien palkat vastaavat tuomareiden T13 palkkausluokan palkkaa vähintään 22 vuoden työkokemuksella tai T14 palkkausluokan palkkaa vähintään 15 vuoden työkokemuksella.

T5 palkkausluokassa olevien notaarien kuukausipalkka ilman kokemuslisiä on 2.290,46 euroa ja kahdella kokemuslisällä eli viiden vuoden työkokemuksella 2.519,51 euroa. Oikeuslaitoksessa vastaavasti harjoittelua suorittavilla apulaissyöttäjillä on kiinteä 3.000 euron kuukausipalkka.

Tuomareiden palkkoja on vertailtu myös kansainvälisesti. Esimerkiksi Euroopan neuvoston Cepej:n oikeuslaitosvertailuun sisältyy myös palkkavertailua. Viimeisin oikeuslaitosvertailujulkaisu on vuodelta 2018 ja se perustuu vuoden 2016 tilastotietoihin (European

judicial systems, Efficiency and quality of justice, Cepej Studies No. 26, 2018 Edition). Julkaisussa on esitetty tietoja tuomareiden palkasta uran alkuvaiheessa, jäsenenä korkeimassa oikeudessa ja verrattuna keskimääräiseen kansalliseen vuosiansioon. Alla olevassa taulukossa on esitetty julkaisun tiedot Suomen lisäksi Suomen järjestelmään verrattavissa olevista maista eli Pohjoismaista, Alankomaista, Ranskasta ja Saksasta, joiden palkkausjärjestelmiä on Islantia lukuun ottamatta selvitetty mietinnössä myös muuten.

Valtio	Keskivuospalkka uran alussa	verrattuna keskipalkkaan	Keskivuospalkka korkeimassa oikeudessa	verrattuna keskipalkkaan
Suomi	62 000 €	1,53	130 000 €	3,22
Islanti	132 731 €	1,97	173 583 €	2,58
Norja	120 459 €	2,10	190 170 €	3,31
Ruotsi	71 064 €	1,73	133 438 €	3,24
Tanska	121 830 €	2,90	207 700 €	4,95
Alankomaat	74 000 €	1,29	--	-
Ranska	44 864 €	1,27	119 376 €	3,37
Saksa	47 469 €	0,94	81 565 €	1,62

Kuten taulukosta ilmenee, Ruotsissa tuomareiden palkkaus on uran alussa sekä euromääräisesti että keskipalkkaan verrattuna hieman korkeampi kuin Suomessa, mutta korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkat ovat samalla tasolla. Cepej:n vertailun mukaan muissa Pohjoismaissa tuomarin palkka uran alussa on euromääräisesti ja keskipalkkaan verrattuna huomattavasti korkeampi kuin Suomessa. Korkeimmissa oikeuksissa keskipalkkaan verrattuna Islannissa palkat ovat alhaisempia, Norjassa samalla tasolla ja Tanskassa huomattavasti korkeampia kuin Suomessa. Alankomaissa palkka on tuomarin uran alussa euromääräisesti korkeampi mutta keskipalkkaan verrattuna alhaisempi kuin Suomessa. Sitä vastoin Ranskassa ja Saksassa tuomareiden palkkaus on uran alkupuolella Suomea alhaisempi sekä euromääräisesti että keskipalkkaan verrattuna. Saksassa myös korkeimman oikeuden palkat ovat pienempiä. Ranskassa korkeimman oikeuden tuomareiden palkkaus on melko samalla tasolla kuin Suomessa.

### 1.6.1 Tuomareiden ja syyttäjien palkkoja koskeva vertailu

Syyttäjien nykyinen palkkausjärjestelmä muodostuu tehtävien vaativuuteen perustuvasta palkanosasta, henkilökohtaisen suorituksen arviointiin perustuvasta palkanosasta ja kokemusosasta. Tämän lisäksi syyttäjät voivat saada joitakin lisäpalkkioita esim. kielitaidosta. Kouluttamisesta on maksettu palkkioita työnantajapäätöksen perusteella luennointiin ja joiltain osin siihen valmistautumiseen käytettyjen tuntien mukaan. Syyttäjille maksetaan palkkiota työnantajapäätösin haastamis- ja pakkokeinoasiapäivystyksestä sekä poliisirikosten tutkinnanjohtajapäivystyksestä.

Syyttäjien virat määräytyvät tehtävän vaativuustasojen S 11–S 21 mukaisesti. Siirtyminen korkeimmille vaativuustasoille edellyttää erikoistumista tai esimiestehtävää. Aluesyyttäjät ovat tasoissa S 11–S 16 ja erikoissyyttäjät ja apulaispäälliköt vaativuustasossa S 17 sekä valtiosyyttäjät tasolla S 18, osastopäälliköt Valtakunnansyyttäjän toimistossa tasossa S 20 sekä johtavat aluesyyttäjät tasolla S 21. Syyttäjät hoitavat erityisen vaativia asioita tasoissa S 16 ja S 17. Erikoissyyttäjät hoitavat oman erikoistumisalueensa vaativimpia asioita. Syyttäjistä enintään yksi kolmasosa sijoittuu tasolle S 11. Syyttäjien tehtävät tasoilla S 11 ja S 12 vaativat laajaa moniosaamista. Tasosta S 13 lähtien vaativien asioiden osuus asioista muodostaa pääosan. Tasoilla S 14–S 17 tehdään erikoistumisalueiden erityisen vaativia asioita. Mitä korkeampi palkka, sen suurempi osa työajasta menee erityisen vaativien asioiden käsittelyyn.

Tuomareiden ja syyttäjien palkkausjärjestelmät poikkeavat toisistaan lähinnä siinä, että syyttäjillä on useita vaativuustasoja ja että palkkaan sisältyy henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva palkanosa, joka on maksimissaan 38 prosenttia. Henkilökohtaiseen palkanosaan sisältyy palkanosa, joka ottaa huomioon esimerkiksi ammatillisen lisäkoulutuksen, tutoroinnin ja erityistehtävät. Täysin suoraviivaista kokemuslisiin ja palkkausluokkiin perustuvaa vertausta ei ole mahdollista tehdä. Suuntaa antava palkkatason vertaaminen on kuitenkin mahdollista.

Syyttäjien omatessa enemmän kokemusta, siirtyvät he pääsääntöisesti vähintään vaativuustasolle S 12 kokemusvuosilla 7–18. Tällöin palkka lähenee tuomarin T 11 palkkatasoa 9–15 vuoden kokemuksella. Tämän leikkauskohdan jälkeen syyttäjien palkkaus vaativuustasossa S 13 ja sitä korkeammassa vaativuustasossa on pääsääntöisesti parempi kuin tuomareilla. Vasta palkkausluokassa T 14 pitkällä kokemuksella tuomarit pääsevät vastaavaan palkkatasoon kuin erikoissyyttäjät pitkällä kokemuksella.

Edellä kuvattua tuomareiden palkkauksen jälkeen jääneisyyttä selittää osaltaan se, että T-palkkausjärjestelmään ei sisälly mekanismeja, jolla voitaisiin tarkistaa palkkoja työtehtävien vaativuuden kasvaessa. Syyttäjien palkkausta on kehitetty Valpas-rahalla, työnantajan toimin ja virastoerillä. Palkkaliukumalla tarkoitetaan todellisen palkkakehityksen ja virkaehtosopimuskorotusten eroa. Palkkaliukumat toteutetaan työnantajan päätöksellä työnantajarahalla. Palkkaliukumilla vastataan tehtävien vaativuustason ja henkilökohtaisen suoriutumisen muutoksiin.

## 2 Kansainvälinen vertailu

### 2.1 Kansainväliset suositukset tuomareiden palkkausjärjestelmistä

Kansainvälisissä suosituksissa ja sopimuksissa todetaan tuomareiden palkkauksesta muun muassa seuraavaa:

Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985

- Tuomarin virkojen ehdoista, muun muassa riittävästä palkkauksesta ja eläkkeestä, on säädettävä lailla.

Magna Carta of Judges (CCJE 2010):

- Tuomarin riippumattomuuden tulee olla lakisääteistä, toiminnallista ja taloudellista.
- Riippumattomuuden tulee toteutua muun muassa palkkauksessa.

IAJ: The Universal Charter of the Judge, 1999

- Tuomarin palkan tulee olla riittävä takaamaan taloudellisen riippumattomuuden.
- Palkan ei tule riippua suorituksesta eikä sitä saa laskea kesken virkakauden.

Consultative Council of European Judges (CCJE): opinion no 17 (2014) On the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence

- Asiakirjassa todetaan, että tuomareiden riippumattomuus on oikeusvaltion ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytys.
- Tuomareiden työn arvioinnissa riippumattomuuden kunnioittaminen tulee olla lähtökohtana.
- Arviointia käytetään yksittäisten tuomareiden työn laadun ja määrän sekä tuomarin kykyjen arviointiin; mm. virkanimitykset, palkkaus.

- Suurimmassa osassa jäsenmaita tuomareiden työsuoritusta arvioidaan säännöllisesti. Joko muodollinen tai epämuodollinen menettely, Suomessa epämuodollinen.
- Jonkinlainen tuomareiden työn arviointi on tarpeen, jotta voidaan taata tuomioistuinlaitoksen työn laatu ja luotettavuus.
- Muutamissa jäsenmaissa tuomareiden palkkaukseen vaikuttaa työn arviointi. Arvioinnin ei kuitenkaan tulisi vaikuttaa merkittävään osaan palkkauksesta. Suorituksen arvioinnin ei tule vaikuttaa eläkkeeseen.
- Arvioinnin kriteerien, menettelyiden ja seurausten tulisi olla selkeät silloin kun on kyse muodollisesta arviointimenettelystä.
- Sisältää suosituksia siitä, miten arviointi tulee suorittaa; suositus on, että järjestelmää, jossa henkilökohtainen arviointi vaikuttaa palkkaan, tulee välttää.

CCJE: opinion no 1 (2001) On standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges

- Asiakirjassa viitataan suositukseen No. R (94) 12, jonka mukaan tuomareiden palkoista tulee säätää lailla ja palkan tulee vastata viran arvokkuutta ja tehtäviä. Riittävän palkkauksen tulee suojata mahdollisuuksilta vaikuttaa tuomarin päätöksiin.
- On tärkeää säätää tuomareiden palkasta lailla, jotta palkkoja ei ole mahdollista laskea, ja jotta voidaan varmistaa niiden palkkojen korottaminen elinkustannusten kasvamista vastaavasti.

Consultative Council of European Judges (CCJE): opinion no 3 (2002) On the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality ja Bangalore Principles of Judicial Conduct eivät sisällä palkkausta koskevia kannanottoja.

Venetsian komissio (European Commission for democracy through law): Judicial Appointments, CDL-AD(2007)028

- Käsittelee pääasiassa tuomareiden nimittämistä ja muun muassa määräaikaista tuomarin virkoja.
- Kohdassa 42 todetaan, että vaikka tuomareiden suorituksen arvioinnin tavoite on hyväksyttävä, kun se on korkean laadun varmistaminen, arviointia on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen riippumattomuuden kanssa. Jos joudutaan valitsemaan näiden kahden välillä, on riippumattomuus asetettava etusijalle.

Venetsian komissio: Report on the independence of the judicial system, Part I: the independence of judges, CDL-AD(2010)004

- Venetsian komissio katsoo, että lailla tulee taata tuomareille sellainen palkkataso, joka vastaa heidän virkaansa ja siihen kuuluvia tehtäviä. Bonukset ja ei-rahalliset edut, joihin liittyy harkinnanvarainen elementti, tulisi poistaa käytöstä.
- Palkan määrä tulee arvioida kunkin maan tilanteen mukaan ja sitä tulee verrata korkeimpien virkamiesten palkkoihin.
- Palkan tulee muodostua objektiivisin kriteerein eikä siihen tule vaikuttaa tuomarin henkilökohtaisen suorituksen arvioinnilla.

Euroopan neuvoston ministerikomitea (Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities)

- Palkkauksesta tulee säätää lailla. Myös sairausajan yms. palkasta tulee säätää lailla.
- Palkan tulee vastata virkaa ja siihen kuuluvia tehtäviä sekä suojata vaikuttamisyryksiltä.
- Palkan ei tule riippua henkilökohtaisesta arvioinnista, koska se vaarantaa tuomarin riippumattomuuden.

European Charter on the statute of judges (Council of Europe 1998)

- Tuomareiden palkkauksen tason tulee suojata heitä vaikuttamisyryksiltä.
- Palkkaus voi vaihdella riippuen palvelusvuosien määrästä, tehtävien luonteesta ja tehtävien merkityksestä, kunhan nämä on arvioitu läpinäkyvin kriteerein.

The Compendium of UN standards of norms in crime prevention and criminal justice, Part 4; Good governance the independence of the judiciary and the integrity of criminal justice personnel (2006)

- Tuomarin viran ehdoista kuten palkkauksesta tulee säätää lailla.

Kuten edellä olevasta luettelosta ilmenee, yksi keskeisimmistä vaatimuksista kansainvälisissä sopimuksissa on, että tuomareiden palkkauksesta tulee säätää lailla. Valtion virkaehtosopimuslain nojalla tehtyihin virkaehtosopimukseen perustuvan palkkauksen on katsottu täyttävän kansainvälisten sopimusten ja muiden asiakirjojen tuomareiden palkkausten lakisidonnaisuudelle asettamat vaatimukset muun muassa korkeimpien oikeuksien jäsenten palkkausta koskevissa esitoissa (HE 33/2001 vp). Toinen keskeinen vaatimus on, että palkkauksen tulee olla riittävä. Lisäksi suositellaan välttämään järjestelmiä, joissa henkilökohtainen arviointi vaikuttaa palkkaan.

## 2.2 Palkkausjärjestelmävertailua

### Ruotsi

Ruotsissa tuomareiden palkkauksesta on sovittu virkaehtosopimuksella. Tuomareilla on käytössä niin kutsuttu yksilöllinen palkkaus. Palkkausjärjestelmässä on kaksi osaa; juuri nimitetyn henkilön palkkaus ja vuosittainen palkan tarkastelu. Uuden henkilön nimittämisen yhteydessä tuomioistuinvirasto määrittelee palkan. Palkan määrittelyssä otetaan huomioon tuomareiden palkat yleisesti ja kyseisessä tuomioistuimessa sekä päällikkötuomarin ja henkilön itsensä näkemykset. Ruotsin järjestelmässä palkka muodostuu osittain henkilökohtaisen arvioinnin perusteella. Tarkentavan virkaehtosopimuksen 27.3.2019 mukaan vähimmäispalkka on 1.4.2019 lähtien 60.500 kruunua eli noin 5.600 euroa. Palkalle ei ole virkaehtosopimuksessa asetettu ylärajaa. Käytännössä virastot kuitenkin käyttävät arvioinnin tukena tilastoja palkoista ja palkkarakenteesta. Asessoreille, viskaaleille ja notaareille on kiinteät taulukkopalkat.

Virkaehtosopimuksen mukaan vuosittainen palkkatarkastelu tapahtuu henkilökohtaisen arvioinnin perusteella. Henkilökohtaisessa arvioinnissa on kunnioitettava tuomarin riippumattomuutta, eikä lainkäyttöratkaisujen sisältö saa vaikuttaa palkkaukseen. Henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi tapahtuu päällikkötuomarin ja kyseisen tuomarin välisessä keskustelussa. Keskustelua varten on olemassa arviointilomake, jonka käyttö ei ole pakollista. Lomaketta ollaan uudistamassa. Arviointilomakkeessa henkilökohtaista suoriutumista arvioidaan muun muassa seuraavien kriteereiden perusteella: vastuun ottaminen, tuloksellisuus, laatu (esim. aikatavoitteet), yhteistyökyky, opiskelu, kehittämiseen osallistuminen ja haluttavuus työmarkkinoilla.

Ruotsissa on käyty keskustelua henkilökohtaisen palkkauksen ja riippumattomuuden suhteesta, mutta on katsottu, ettei tuomareiden riippumattomuus eivätkä kansainväliset suositukset tuomareiden palkkauksesta kokonaan estä tuomareiden henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia osana palkkausjärjestelmää. Tuomioistuinvirasto kouluttaa tuomioistuinten esimiehiä myös palkkaukseen liittyvien keskustelujen käymiseen.

### Tanska

Tanskassa kaikilla kärjätuomareilla on sama palkka, joka on noin 110.000 euroa vuodessa. Kahdessa muutoksenhakutuomioistuimessa on tuomareita kolmessa eri palkkausluokassa. Palkkausluokka määräytyy kokemuksen perusteella. Vuosipalkat eri palkkausluokissa ovat noin 120.000 euroa, noin 125.000 euroa ja noin 130.000 euroa. Korkeimmassa oikeudessa kaikki tuomarit saavat saman palkan, joka on noin 185.000 euroa vuodessa. Palkkausjärjestelmään ei kuulu minkäänlaista suoritusperusteista osaa. Palkkaus perustuu virkaehtosopimukseen.



## Norja

Norjassa kärjätuomareiden ja valitustuomioistuimen tuomareiden palkan päättää ministeriö, joka edustaa valtiota työnantajana (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Vuoteen 1999 asti tuomarit kuuluivat virkaehtosopimuksen soveltamisalaan, mutta nykyisin palkat määräytyvät hallinnollisten päätösten perusteella. Korkeimman oikeuden tuomareille maksettavasta palkasta päättää eduskunta (Stortinget). Palkkoja tarkistetaan vuosittain. Kaikilla tuomareilla on tuomioistuinasteikohtaisesti sama kiinteä palkka, eikä esimerkiksi työkokemus vaikuta palkan määrään. Palkka nousee siirryttäessä ylempiin tuomioistuihin. Ainoastaan päällikkötuomareiden palkka vaihtelee myös samalla tuomioistuinasteella, sillä johtajan palkka riippuu johdettavan yksikön koosta; henkilöstömäärän kasvaessa palkka nousee. Erillinen korvaus maksetaan vangitsemisasian käsittelemisestä viikonloppuna tai pyhäpäivänä, mutta mitään muita palkanlisä tai bonuksia ei makseta. Tuomarin keskimääräinen vuosipalkka kärjäoikeudessa on noin 110.000 euroa, valitus-tuomioistuimessa noin 115.000 euroa ja korkeimmassa oikeudessa noin 170.000 euroa.

## Alankomaat

Alankomaissa oikeuslaitoksen virat on jaettu palkan määrittämistä varten kahteentoista eri luokkaan siten, että ensimmäisessä luokassa on ylimmät virkamiehet. Esimerkiksi korkeimman oikeuden presidentti on luokassa 1, korkeimman oikeuden jäsenet luokassa 3, muut virastopäälliköt luokissa 3-4, apulaisvirastopäälliköt luokissa 5-6, valitustuomioistuinten tuomarit ovat luokissa 7-8, kärjäoikeuksien tuomarit luokissa 8-9 ja tuomarikoulutettavat luokassa 9a. Kunkin luokan palkkataso määritellään asetuksella. Luokissa 1-6 kaikilla virkamiehillä on sama kiinteä palkka. Luokissa 7-9, 9a ja 10-11 palkkataso nousee luokan sisällä kokemusvuosien perusteella. Kiinteän palkan lisäksi maksetaan 8 % lomarahaa ja sitä vastaava 8,3 % palkanlisä vuoden lopussa. Erilliskorvauksen saa, jos työskentelee tilapäisesti yli 30 päivää korkeamman luokan tehtävässä, tai jos työskentelee työvuorolistojen mukaisesti normaalin työajan ulkopuolella. Jos tuomari siirtyy toiseen tehtävään tai toiseen tuomioistuimeen ilman, että palkka nousisi, maksetaan ns. siirtymälisänä 3,2 % palkasta. Lisäksi erikseen korvataan matkakustannuksia, ammattikirjallisuuden hankkimisesta aiheutuneita kuluja ja muuttokustannuksia. Kunkin tuomarin lopullisen palkan määrittää tuomioistuimen päällikkö mainittujen palkkausluokkien, kokemusvuosien ja mahdollisten lisien perusteella. Palkanmäärittelyssä voi poiketa järjestelmästä vain erityistilanteissa, ja poikkeaminen edellyttää yleensä sitä, että tuomioistuimen päällikkö konsultoi tuomioistuinvirastoa.

## Ranska

Ranskassa tuomareiden kuten muidenkin virkamiesten palkkauksen perusteista on määrätty lain tasolla, että tuomarit saavat palkkion, joka sisältää palkan ja korvauksia. Yksityiskohtaisemmin tuomareiden palkat vahvistetaan asetuksella. Ranskassa tuomareiden

palkka koostuu kahdesta osasta; kiinteästä peruspalkasta ja sitä täydentävistä palkanlisistä ja kulukorvauksista. Peruspalkka määräytyy palkkausluokan mukaan, ja yleensä palkkausluokasta seuraavalle siirytään 1–2 vuoden välein. Käytännössä tuomareiden peruspalkka nousee siten työkokemuksen perusteella. Peruspalkkaa täydentävistä palkanosista jokaiselle tuomarille maksetaan tehtävästä riippuvaa palkanlisää, joka on 34–39 % peruspalkasta. Tuomioistuimen päällikön harkinnan mukaan tuomarille voidaan maksaa myös suoritusperusteista bonusta 0–18 % peruspalkasta. Bonuksen maksaminen perustuu siihen, miten tuomari on myötävaikuttanut tuomioistuimen toimintaan esimerkiksi hoitamalla erityistehtäviä. Lisäksi tuomareille maksetaan seuraavia erillisisiä ja kulukorvauksia: Yö- ja viikonlopputöistä maksetaan päivystyslisää 40–80 euroa / tehtävä. Asuinpaikan perusteella voidaan maksaa avustusta, joka on esimerkiksi kaupunkialueella enintään 3 % peruspalkasta. Lasten lukumäärän perusteella maksetaan perhelisää, joka on kahdesta lapsesta 3 % peruspalkasta ja kolmesta lapsesta 8 % peruspalkasta. Terrorismiin ja sen torjuntaan liittyviä tehtäviä hoitavilla tuomareilla on oikeus erityiseen palkanlisään, ja manner-Ranskan ulkopuolella työskentelevät tuomarit saavat bonuksen, joka on sijaintipaikasta riippuen 20–100 % peruspalkasta. Peruspalkan päälle maksettavat lisät ja korvaukset muodostavat siten huomattavan osan kokonaispalkasta.

## Saksa

Saksassa tuomareiden palkkauksen perusteet on määritelty perustuslaissa sekä laeissa liittovaltion tasolla ja osavaltioittain. Perustuslaissa säädetään ns. ylläpitoperiaatteesta: työnantaja on velvollinen huolehtimaan ylläpidosta, joka on oikeassa suhteessa tuomarin tehtäviin. Palkan tarkoituksena on varmistaa, että tuomari voi paneutua yksinomaan tuomarin työhön, koska ainoastaan taloudellisesti riippumaton tuomarikunta voi täyttää perustuslaissa sille säädettyt tehtävät. Kyse ei ole pelkästään tietyistä työtehtävistä maksettavasta palkasta vaan kompensatiosta kaikesta tuomarin tekemästä työstä ja omistautumisesta. Tarkemmin palkkauksen perusteista ja palkan vahvistamisen mekanismeista on säädetty liittovaltion tuomioistuinten osalta liittovaltion laeissa ja osavaltioiden tuomioistuinten kussakin osavaltiossa erikseen. Palkka koostuu pääasiassa peruspalkasta ja lisiinä maksetaan esimerkiksi perhelisää. Peruspalkka määräytyy viran palkkausluokan mukaan, minkä lisäksi työkokemus vaikuttaa palkan määrään.

## 3 Palkkausjärjestelmän tavoitteet

### 3.1 Palkkausjärjestelmän tavoitteita

Palkkausjärjestelmän keskeisimpiä tavoitteita ovat oikeusvaltioperiaatteen ja tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistaminen ja tukeminen, yhdenvertaisuuden edistäminen, läpinäkyvyys ja kilpailukyky työmarkkinoilla.

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lain tulkinnasta vastaavien tuomioistuinten on oltava riippumattomia. Tuomioistuinten riippumattomuus on oikeusvaltion keskeinen perusperiaate ja toimivan demokratian edellytys.

Palkkausjärjestelmän uudistuksella vahvistetaan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Riippumattomuuden turvaaminen edellyttää, että palkkauksen tulee perustua lakiin. Virkaehtosopimusjärjestelmän on katsottu täyttävän tämän edellytyksen. Riippumattomuuden turvaamisen kannalta on olennaista, ettei palkkaus perustu yksipuolisiin päätöksiin, kuten aiemmin mainituissa Ojasen ja Tuorin kannanotoissakin todetaan. Palkkauksen tulee olla myös tuomioistuinten sisällä riippumattomuutta vahvistavaa. Palkkausjärjestelmän ei tulisi avata riskiä siitä, että palkkauksesta päättävä taho pääsisi vaikuttamaan ratkaisutoimintaan. Riittävä palkkataso takaa osaltaan tuomareiden riippumattomuutta. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta seuraa, että toisin kuin valtion palkkausjärjestelmissä, tuomareiden ja tuomioistuinten muiden lakimiesten palkkausjärjestelmään ei voida sisällyttää palkitsemista tuloksellisen johtamisen ja toiminnan välineenä.

Palkkausjärjestelmän keskeisenä lähtökohtana on yhdenvertaisuuden toteutuminen. Tasapuolisen kohtelun vaatimus on johdettavissa yhdenvertaisuusperiaatteesta. Yhdenvertaisuuden vaatimus ja samapalkkaperiaate on todettu Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklassa ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan 4 artiklassa. Yhdenvertaisuusperiaate ilmenee perustuslain 6 §:stä, yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisesta työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta ja valtion virkamieslain 11 §:n

mukaisesta tasapuolisuusvelvoitteesta. Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Työnantajan velvollisuus yhdenvertaisen ja tasapuoliseen kohteluun sisältää velvollisuuden maksaa samaa palkkaa samasta tai samanarvoisesta työstä (ns. samapalkkaperiaate).

Palkkausjärjestelmän tulee osaltaan edistää tasa-arvoa; sekä sukupuolista tasa-arvoa että kielellisiä oikeuksia.

Järjestelmän tulee olla myös läpinäkyvä, jotta yhdenvertaisuudesta, tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä voidaan varmistua. Palkan määräytymisperusteiden tulee olla ennakoitavissa. Läpinäkyvyys mahdollistaa myös ulkopuolisen kontrollin ja tarkastelun. EU-oikeuteen sisältyvään tehokkuusperiaatteeseen liittyy vaatimus palkkausjärjestelmien läpinäkyvyydestä eli avoimuudesta. Avoimuuden vaatimus edellyttää, että työntekijät saattavat saada selville, mitkä eri tekijät missäkin määrin vaikuttavat heidän palkkaukseensa.

Tuomareiden palkkausjärjestelmän on oltava kilpailukykyinen. Tämä on linjassa myös valtion palkkausjärjestelmien tavoitteiden kanssa. Tuomarinuran tulee olla avoin ja houkutteleva, jotta tuomioistuimiin saadaan palkattua mahdollisimman ammattitaitoisia henkilöstöä. Kilpailukykyyn vaikuttavat muun muassa palkkataso ja sen kehittyminen, uralla etene-  
misen ja työssä kehittymisen mahdollisuudet, työn vaativuus ja työmäärä. Palkkausjärjestelmän tulee varmistaa tuomarinuran houkuttelevuus sekä uran alussa että uran aikana. Palkkakehitys ei ole ainoa osa houkuttelevuutta.

### **3.2 Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden asettamat vaatimukset tuomareiden palkkausjärjestelmälle**

Vuonna 2000 palkkausjärjestelmää uudistettaessa katsottiin, että perustuslaissa turvattu tuomareiden riippumattomuus estää heidän henkilökohtaisen työsuorituksensa arvioinnin palkkausperusteena. Siksi tuomareiden palkkausjärjestelmästä sovittiin muista henkilöstöryhmistä poikkeavalla tavalla. Asiaa ei tuolloin avattu enempää. Työryhmä on nyt kerännyt esimerkkejä siitä, mitkä asiat palkkausjärjestelmässä voisivat konkreettisesti vaikuttaa riippumattomuuteen suorasti tai epäsuorasti.

Tuomioistuinlain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti. Lain esitöiden (HE 7/2016 vp) mukaan valtion virkamieslain säännöksistä huolimatta on pidetty tarpeellisena, että tuomioistuinlaissa vielä erikseen säädetään tuomarin työtä koskevasta huolellisuus- ja joutuisuusvaatimuksesta.

Tuomarin velvollisuuksiksi säädettyjen huolellisuuden ja joutuisuuden mittaaminen ja arvioiminen palkkausjärjestelmän kautta sisältää riskin riippumattomuuden vaarantumisesta. Lainkäytön ja sitä kautta oikeusturvan kannalta merkittäviä tekijöitä, kuten juttumääriä ja käsittelyaikoja voidaan seurata. Edelleen käsittelyjärjestyksen noudattaminen ja työn laatuvaatimukset kuuluvat olennaisena osana lainkäyttöön. Näiden seikkojen kytkeminen palkkaukseen kuitenkin nostaa riskiä siitä, että arviointi välillisesti vaikuttaa lopulliseen ratkaisutoimintaan.

Myös osaston johtajan palkkaus tulee järjestää tavalla, joka ei ole omiaan vaarantamaan yksittäisen tuomarin riippumattomuutta tuomioistuimen sisällä. Tuomioistuimille voidaan asettaa tulos- ja käsittelyaikatavoitteita ja näiden tavoitteiden saavuttaminen kuuluu myös osaston johtajan tehtäviin, koska tuomioistuinlain 8 luvun 6 §:n mukaan osaston johtaja huolehtii työskentelyn tuloksellisuudesta osastollaan. Henkilökohtaisen suorituksen arvioinnin yhtenä osatekijänä on tuloksellisuus, joka tarkoittaa erityisesti ratkaistujen asioiden lukumäärän ja käsittelyaikojen mittaamista tilastollisin keinoin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tuomioistuinlaitoksen hallinnon ja talouden organisointi ei saa vaarantaa riippumattomuuden ulkoista ja sisäistä ulottuvuutta. Perustuslakivaliokunta on lausueksaan Tuomioistuinviraston harjoittamasta tulosohjauksesta todennut, että lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kunnioittaminen edellyttää sitä, että myös viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulosohjauksessa ja kehittämistyössä ollaan pidättyväisiä ja varotaan edes välillisesti ajautumasta lainkäytön alueelle (PeVL 14/2016 vp). Osaston johtajan työsuorituksen arvioinnin perustuminen tuomioistuimen ja osaston tulos- ja käsittelyaikatavoitteisiin on omiaan mainituista syistä välillisesti vaarantamaan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta.

Edellä mainittu huomioon ottaen arvioida voidaan vain asioita, jotka eivät ole olennaisia pääasiallisissa työtehtävissä eli lainkäytössä, vaikka ne sinänsä ovat objektiivisesti mitattavissa olevia. Tällaisia mitattavia asioita olisivat esimerkiksi lausuntojen määrä ja koulutuksiin osallistuminen, jotka eivät kuitenkaan tuo esiin tuomarin työn tuloksellisuutta ja laatua.

## 4 Nykytilan arviointia

### 4.1 Taustaa

Valtiolla on yleisenä pyrkimyksenä uudistaa, vähentää ja yhdenmukaistaa palkkausjärjestelmiä. Nykyiset palkkausjärjestelmät perustuvat 1990-luvulla alkaneeseen kehitystyöhön ja ovat pääsääntöisesti 2000-luvun alun tuotteita eli yli 20 vuoden ikäisiä. Yleisinä palkkapolitiikan ja valtion palkkausjärjestelmien soveltamisen ja kehittämisen tavoitteina on niveltää palkkausjärjestelmä tuloksellisen johtamisen ja toiminnan välineeksi, käyttää palkkausjärjestelmien lisäksi palkinnan kokonaisuuden muita keinoja ja huolehtia valtion palkkakilpailukyvyistä siten, että osaavaa henkilöstö olisi saatavilla ja henkilöstö pysyisi palveluksessa. Yksittäisissä palkkausta koskevissa tarkentavissa sopimuksissa on pyritty huomioimaan tehtävien vaatimuksissa tapahtuneet muutokset ja modernisoimaan henkilökohtaisen suoriutumisen arviointikriteerejä.

T-palkkausjärjestelmää ei ole uudistettu vuoden 2000 jälkeen. Palkkausjärjestelmälle asetettavia erityistarpeita ei ole myöskään tarkasteltu aikaisemmin kattavasti.

Ensimmäisen tarkentavan virkaehtosopimuksen kirjauksen mukaan peruspalkan jaottelu palkkausluokkiin määräytyi tehtävien vaativuuden perusteella. Palkkausluokkien määrittely tehtävien vaativuuden perusteella todettiin osapuolten kesken sittemmin riidanalaiseksi kysymykseksi, mistä syystä kirjaus poistettiin vuonna 2004. Sopimusneuvotteluista ei ole kirjallista aineistoa siitä, miten kahteen eri palkkausluokkaan päädyttiin. Virkaehtosopimukseen perustuva käräjätuomarien jako kahteen palkkausluokkaan johtui palkkaukseen käytettävien määrärahojen niukkuudesta (TT:2002-7). Käytettävissä ollut sopimusvarallisuus ja palkkausjärjestelmän kehittämiseen käytettävissä olleet määrärahat johtivat siihen, että palkkausluokkien välisistä suhdeluvuista sovittiin.

Aikaisemmin T-palkkausjärjestelmän palkkarakennetta on yhdenmukaistettu tarkentavan virkaehtosopimuksen nojalla tehdyillä niin sanotuilla kuoppakorotuksilla, jolloin alemman palkkausluokan virka korotettiin ylemmän palkkausluokan viraksi. Palkankorotukset kohdennettiin tuomioistuimissa vakiintuneesti virkaikäjärjestelmän mukaisesti. Tilanne

koettiin ongelmalliseksi, koska kuoppakorotusten on nähty olevan ristiriidassa virkanimitysmenettelyn kanssa. Näiden niin sanottujen kuoppakorotusten käyttämisestä ei ole päästy sopimukseen vuoden 2009 jälkeen. Oikeuskansleri totesi 4.4.2012 ratkaisussaan OKV/804/1/2009, että tuomareiden nimitysjärjestelmän ja virkaehtosopimusjärjestelmän kuoppakorotusten rinnakkainen soveltaminen johtaa tuomareiden riippumattomuuden kannalta oikeudellisesti epätydyttävänä pidettäviin tilanteisiin. Kuoppakorotukset käytännössä mahdollistivat yksittäisen tuomarin siirtymisen esimerkiksi T11 palkkausluokasta T13 vastaavaan palkkausluokkaan ilman nimitysmenettelyä ja nimitysmenettelyn yhteydessä tehtävää arviointia. Kuoppakorotuksiin yritettiin löytää ratkaisua myös lainsäädäntöteitse, mutta hankkeet eivät edenneet. Tärkeimpänä syynä tähän oli se, että järjestely olisi vähentänyt sopijaosapuolen käytettävissä olevaa sopimusvarallisuutta neuvottelutilanteessa.

Tuomariliiton käsityksen mukaan tuomarit ja esittelijät tekevät oikeusasteittain, palkkausluokasta riippumatta, keskenään samaa ja samanarvoista työtä, vaikka ovatkin eri palkkausluokissa. Edellä mainituista syistä JUKO ry aloitti neuvottelut oikeusministeriön kanssa palkkausjärjestelmän kehittämiseksi. Koska neuvottelut päättyivät tuloksettomina, JUKO ry nosti vahvistuskanteen yhdessä yksittäisen käräjätuomarin kanssa työtuomioistuimessa 29.9.2017. Kanneperusteena oli se, että samaa työtä tekevien käräjätuomareiden peruspalkan kahdelle eri palkkausluokalle ei ole ollut hyväksyttäviä syitä. Oikeusministeriön vastauksessa kanteeseen tämä seikka kiistettiin. Työnantajan näkemyksen mukaan kahteen eri palkkausluokkaan liittyvä nimitysmenettely mahdollistaa tuomareiden uralla etenemisen ja tuomarin pätevyyden arvioinnin riippumattomuutta vaarantamatta. Osapuolet sopivat asian sittemmin. Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä selvittävä työryhmä asetettiin vuonna 2018 kanteen peruuttamisen johdosta.

## 4.2 Kyselyt muutostarpeista tuomareille, tuomioistuimille ja Tuomioistuinvirastolle

Nykytilan muutostarpeita on selvitetty Suomen tuomariliitto ry:n kyselyllä tammi-helmikuussa 2018 ja työryhmän omalla kyselyllä, joka oli osoitettu kaikille tuomioistuimille ja Tuomioistuinvirastolle heinä-elokuussa 2019.

### 4.2.1 Tuomariliiton kysely

Tuomariliiton kysely osoitettiin hovioikeuksien, käräjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden, vakuutusosasto- ja työtuomioistuimen tuomareille, esittelijöille ja valmistelijöille sekä korkeimpien oikeuksien esittelijöille. Kyselyssä esitettiin kysymyksiä palkkatasosta, palkkausjärjestelmän perusteista ja määritetäänkö niistä laissa vai

virkaehtosopimuksessa sekä työajoista. Kyselyyn vastaaminen ei edellyttänyt jäsenyyttä tuomariliiton jäsenyhdistyksessä. Kyselyyn tuli 651 vastausta.

Vastanneista 50,9 prosenttia piti nykyistä palkkatasoa tehtävän vastuullisuuteen, työn vaativuuteen ja työmäärään nähden liian matalana ja 38,9 prosenttia matalana. Vastanneista 70,5 prosenttia oli täysin samaa mieltä siitä, että samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka. Vastanneista 34,7 prosenttia oli täysin eri mieltä siitä, että saman tuomioistuimen ylemmässä palkkausluokassa tuomareiden / esittelijöiden työ on vaativampaa kuin alemmassa palkkausluokassa. Vastanneista 26,3 prosenttia oli eri mieltä tästä väittämästä, 15,7 prosenttia ei osannut sanoa kantaansa, 18,4 prosenttia oli samaa mieltä ja 4,9 prosenttia täysin samaa mieltä väittämän kanssa.

Kyselyyn vastanneista 16,9 prosenttia oli sitä mieltä, että muutoksenhakutuomioistuimessa on maksettava alempaan oikeusasteeseen verrattuna korkeampaa palkkaa ja vastanneista 32,9 prosenttia oli sitä mieltä, että jonkin verran korkeampaa palkkaa. Vastanneista 47 prosenttia oli sitä mieltä, että muutoksenhakutuomioistuimessa on maksettava samaa palkkaa alempaan oikeusasteeseen verrattuna. Vastanneista 26,8 prosenttia oli sitä mieltä, että korkeimmissa oikeuksissa on maksettava alempiin oikeusasteisiin verrattuna korkeampaa palkkaa ja vastanneista 46,2 prosenttia oli sitä mieltä, että jonkin verran korkeampaa palkkaa. Vastanneista 26,4 prosenttia oli sitä mieltä, että korkeimmissa oikeuksissa on maksettava samaa palkkaa alempiin oikeusasteisiin verrattuna. Vastanneista 64 prosenttia kannatti lakipalkkaa, 25 prosenttia VES/T-palkkausluokkia, 5 prosenttia VPJ-järjestelmää, 2 prosenttia tulospalkkausjärjestelmää ja muuta vaihtoehtoa 4 prosenttia. Vastanneista 70 prosenttia kannatti sitä, että yhdessä oikeusasteessa tuomareilla on oltava yksi palkkausluokka kokemuslisiin, 23 prosenttia kannatti useita palkkausluokkia ja kokemuslisiä, 3 prosenttia kannatti yhtä palkkausluokkaa ilman kokemuslisiä ja 4 prosenttia muuta vaihtoehtoa. Muut kuin virkavelvollisuuden kuuluvat tehtävät, kuten erilaiset ohjaus-, koulutus- ja kehittämistehtävät omassa tuomioistuimessa tai valtakunnallisesti esimerkiksi vastuutuomarina, tutorina tai työryhmän jäsenenä on kompensoitava juttujaossa ja istuntomäärissä vastanneista 64,8 prosentin mielestä, erillisenä korvauksena 51 prosentin mielestä ja 5,6 prosenttia katsoi, ettei erillinen kompensointi ole tarpeen.

Kyselyn vapaan sanan vastauksissa tuotiin esiin, että tuomareiden palkka on työn vastuullisuuteen, määrään ja laatuun nähden liian alhainen, mikä vaikeuttaa tuomarirekrytointia. Yhtäältä pidettiin tarpeellisena, että henkilö voi itse vaikuttaa palkkaansa esimerkiksi tuloksellisuuden, laadukkuuden, koulutuksen, osaamisen ja työyhteisön kehittämiseen osallistumisen kautta, ja että työn laadusta ja joutuisuudesta voitaisiin palkita. Toisaalta katsottiin, ettei tuomareiden palkkaa voi sijoittaa tulokseen, kun sillä tarkoitetaan esimerkiksi juttumäärää. Kokemuslisien kehittämistä pidettiin tarpeellisena ja vastauksissa esitettiin uusien kokemuslisien lisäämistä. Vastauksissa tuotiin esiin myös, että eri palkkausluokkien olisi perustuttava tehtävien eroihin ja että lisätehtävistä olisi maksettava erikseen. Lisäksi



vastauksissa tuotiin esiin se, että tuomioistuinten sisäiset palkkausluokat aiheuttavat nimityskierroksista ja määräaikaissuoksista johtuen kustannuksia sekä kuormittavat virastoja ja tuomarivalintalautakuntaa.

#### 4.2.2 Työryhmän kysely

Selvittääkseen tuomareiden palkkausjärjestelmän muutostarpeita työryhmä kysyi kaikkien tuomioistuinten päällikkötuomareilta ja Tuomioistuinvirastolta, mitä tavoitteita tai muutostarpeita palkkausjärjestelmälle on tuomioistuimissa. Muutostarpeita koskevaan kysymykseen vastasi Tuomioistuinvirasto sekä 36 tuomioistuimesta 28. Vastauksissa nousivat esiin erityisesti seuraavat muutostarpeet.

Palkkatasoa pidettiin yleisesti ottaen liian alhaisena ja tästä asiasta kannettiin huolta. Tuomioistuinlaitoksen tulisi olla palkkauksessa kilpailukykyinen työnantaja. Palkkatason jälkeenyjääneisyys etenkin yksityisestä sektorista on omiaan heikentämään tuomioistuinten houkuttelevuutta kilpailussa osaavien ja motivoituneiden työntekijöiden saamiseksi tuomarinuralle.

Johtamislisää pidettiin lähes yksimielisesti riittämättömänä korvauksena johtamistyöstä. Esimiestehtäviin ei hakeuduta, koska siitä maksettava korvaus on riittämätön suhteessa tehtävien työmäärään ja vaativuuteen sekä niistä seuraavaan vastuuseen. Korvaus vaativasta johtamistehtävästä koetaan lähinnä symboliseksi. Palkkausjärjestelmästä ei ole saatavissa tukea johtamisen ja toiminnan kehittämiseen. Joissakin tuomioistuimista esimiehet saavat erilaisia helpotuksia lainkäyttötehtävistä.

Lisäksi vastauksissa ehdotettiin, että erityistä osaamista tai asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä maksettaisiin erillinen korvaus. Erillistehtävistä maksaminen motivoisi niitä tuomareita, joilla on lisätehtäviin soveltuvaa erityisosaamista ja sopivia ominaisuuksia, hakeutumaan tehtäviin.

Osa katsoi, että ainoastaan valtakunnalliset koulutus- ja kehittämishankkeet ovat tehtäviä, jotka tulee kompensoida joko rahalla tai työjärjestelyillä. Osa katsoi, että poikkeuksellisen vaativista erillistehtävistä myös tuomioistuimen sisällä, kuten toimitilahankkeen läpivienistä tai laajamittaisesta kouluttamisesta, tulisi maksaa erilliskorvaus.

Osa vastaajista katsoi, että tuomareille jaettavat tehtävät, kuten vastuutuomarina toimiminen, perehdyttäminen, lausuntojen kirjoittaminen tai kouluttamiseen osallistuminen, kuuluvat tuomarin virkavelvollisuuksiin. Tehtävät liittyvät lainkäytön kehittämiseen tai muutoin lainkäyttöön, vaikka ne eivät ole suoraan lainkäyttötyötä. Tällaisten tehtävien kohdalla on vastaajien mukaan harhaanjohtavaa puhua ylimääräisistä tehtävistä. Tehtäviä ei voida pitää tuomareiden ylimääräisinä tehtävinä silloin, kun ne liittyvät tuomioistuimen

käytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja muuhun vastaavaan tuomioistuimen sisäiseen kehittämistyöhön ja koulutukseen, minkä vuoksi niiden kompensoimiselle ei ole tarvetta.

Vastauksista ilmeni myös se, että joistakin työtehtävistä vapauttaminen on yleisempää laajojen lainkäyttöasioiden yhteydessä kuin muiden tehtävien kanssa. Kun lisätyötä ei työmäärän takia monestikaan käytännössä voida kompensoida lainkäyttötyötä vähentämällä, tulisi lisätehtävistä maksaa rahallinen korvaus. Yksittäisissä vastauksissa todettiin, että käytännössä muihin tehtäviin osallistuminen huomioidaan ansiona tuomareiden virkoja ja johtamistehtäviä täytettäessä.

Kysyttäessä palkkausluokkien määrästä, kannatusta sai yksi, kaksi tai useampi palkkausluokka. Perusteluina yhdelle palkkausluokalle esitettiin muun muassa sitä, että satunnaisessa juttujaossa on erittäin vaikeaa ottaa huomioon palkkausluokkien erot eikä ylemmän ja alemman palkkausluokan erottelulla ole tehtävien jaon kannalta merkitystä kuin poikkeuksellisesti. Virkanimitykset työllistävät kohtuuttomasti tuomioistuimia. Edelleen vastauksissa tuotiin esille se, että oikeusastekohtaisesti tuomareilla tulisi olla sama palkka, mutta palkkaa voitaisiin yksittäistapauksissa korottaa, jolloin voitaisiin ottaa huomioon myös tuomarin osallistuminen muuhun kuin lainkäyttötoimintaan.

Useamman palkkausluokan perusteiksi esitettiin muun muassa sitä, että ylemmän palkkausluokan virkaan nimittäminen edellyttää taidon ja kyvyn osoittamista. Edelleen, jos kahdesta eri palkkausluokasta luovutaan, tilalle tarvittaisiin joku muu tapa, jolla pystytään kompensoimaan kokemattomien ja kokeneiden tuomarien tehtävien ja vastualueiden haasteellisuuteen liittyviä eroja. Kahdesta palkkausluokasta luopuminen johtaisi myös siihen, että virkaan nimitetyllä tuomarilla ei olisi käytännössä enää mitään kannustinta eteenpäin pyrkimiseksi.

Vastauksissa esiintyi toive saada lisää joustoa tai jokin kannustava elementti palkkaukseen. Sama palkka kaikille -tyyppinen ratkaisu ei palkitse laadukasta tuomarin työtä eikä osallistumista tuomioistuimen sisäiseen tai tuomioistuinlaitosta koskevaan kehittämistyöhön. Palkkausjärjestelmän tulisi olla kannustava ja motivoiva. Vastauksissa kannatettiin myös kannustinpalkkausta siltä osin, kuin se kytkeytyisi objektiivisesti arvioitaviin kriteereihin kuten tiettyjen oikeudenalojen vastuutehtäviin tai koulutustehtäviin. Toisaalta osassa vastauksissa katsottiin, että tulospalkkaus sekä henkilökohtaiset suorituslisät eivät sovi yhteen tuomarin riippumattomuuden kanssa ja ovat muutoinkin ongelmallisia.

Muutamissa vastauksissa todettiin, että kaikkien tuomareiden palkkauksessa tulisi siirtyä lakipalkkaukseen.

Tuomioistuinviraston johtokunta korosti lausunnossaan samoja elementtejä ja tavoitteita kuin työryhmä. Lausunnossa korostettiin, että tuomareiden riippumattomuus asettaa

reunaehtoja palkkausjärjestelmälle. Tulospalkkaukseen ja tuomarikohtaiseen arviointiin perustuvat palkkausjärjestelmät ovat vaikeasti yhteen sovitettavissa tuomarin valtiosääntöoikeudellisen aseman kanssa, eivätkä siten lähtökohtaisesti sovellu tuomareiden palkkaukseen. Nykytilanne, jossa osassa tuomioistuimia samanlaisista työtehtävistä maksetaan eri palkkaa ei ole puolustettavissa. Parhaiten riippumattomuutta, läpinäkyvyyttä ja tasa-arvoisuutta koskevat vaatimukset toteutuvat, mikäli kaikkien tuomareiden palkkauksesta säädetään lailla. Lausunnossa todettiin myös, että palkkauksen perustason pitää olla kilpailukykyinen. Lisäksi tulisi selvittää, onko uuteen palkkausjärjestelmään liitettävissä sellaisia kannustavia piirteitä, jotka eivät ole ristiriidassa aikaisemmin mainittujen keskeisten periaatteiden kanssa.

### 4.3 Nykyisen palkkausjärjestelmän keskeisiä kehittämis- ja ongelmakehtia

Oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksen 14/2018 mukaan oikeudenhoidon toimintaympäristön muutosten voidaan arvioida jatkuvan tulevaisuudessa.

#### 4.3.1 Palkkausjärjestelmät

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palvelusuhteen ehdoista säädetään erityislaissa toisin kuin muiden tuomareiden, joiden palvelussuhteen ehdoista säädetään virkaehtosopimuslaissa. Työryhmä tarkastelee, onko perusteltua, ettei muiden tuomareiden palkasta ja muista palvelusuhteen ehdoista säädetä erityislaissa. Viimeaikainen kansainvälinen kehitys osaltaan antaa aiheita arvioida asiaa myös kansallisesti. Palvelussuhteen järjestelmien eroja käsitellään tarkemmin luvussa 5.

#### 4.3.2 Palkkataso

Kansainvälistyminen, EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien korostuminen, lainsäädännön monimutkaistuminen ja toimintaympäristön muutokset asettavat enenevässä määrin vaatimuksia tuomareiden ammattitaidolle ja tehokkuudelle sekä oikeusturvan laadulle. Vallitsevissa olosuhteissa tuomioistuimiin tarvitaan entistä enemmän syvällistä perehtyneisyyttä oikeudellisiin ongelmiin ja oikeudenkäyntimenettelyjen osaamista. Tuomareiden palkkataso ei ole kuitenkaan palkkausjärjestelmästä johtuen seurannut työtehtävien vaativuuden ja määrän kasvua eikä vastaa Lakimiesliiton vähimmäispalkkasuositusta vastavalmistuneelle oikeustieteen maistereelle.

Tuomarinuran avaaminen ei ole myöskään toteutunut toivotulla tavalla. Edellä sanotuista syistä on arvioitavissa, että tuomarin ura ei ole houkutteleva eikä palkkaus ole

kilpailukyinen. Tuomarinvalintalautakunnan toimintakertomuksessa vuodelta 2019 on todettu, että virantäytöissä haasteena ovat suuret alueelliset erot hakijoiden kokemuksen määrässä, samoin kuin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta nimitettävien pieni määrä.

Palkkatason tarkastelulle on ilmeinen tarve. Palkkausjärjestelmien erot valtion hallinnon sisällä vaikeuttavat keskinäistä vertailua. Jotta tuomioistuinlaitoksen palvelukseen saadaan rekrytoitua osaavimmat ja motivoituneimmat henkilöt, palkkatasoa tulisi nostaa. Yksityisen ja julkisen sektorin palkkauksen selvittämistä ja vertailua keskenään vaikeuttaa, että luontoiseduilla on vaikutusta yksityisen sektorin kokonaispalkkaan. Palkkatason jälkeensä jääneisyyden korjaaminen ei ole yksin riittävä toimenpide, vaan palkkausjärjestelmään tarvitaan myös rakenteellisia muutoksia.

Hallinto-oikeuksissa, hovioikeuksissa ja erityistuomioistuimissa on määrääjäksi täytettäviä asessorin virkoja. Asessorin palkkaus asettuu esittelijän ja tuomarin palkkauksen välimaastoon, lähelle alinta tuomarin palkkausluokkaa (T11). Useat järjestöt vastustivat tätä tuomioistuinlakia säädettäessä. Lakivaliokunta (LaVM 8/2016 vp) piti kuitenkin perusteltuna, että asessorin palkkaus ei vastaa tuomarin palkkausta. Tätä perusteltiin sillä, että asessorin virka on koulutusvirka, johon kuuluu olennaisesti koulutukseen osallistumista. Asessorit hoitavat käytännössä tuomarin tehtäviä kouluttautumisen ohella. Se, että asessori toimii tuomarin virassa ja vastuulla eikä hänen toimivaltaansa ole rajoitettu, puoltaa tuomaria vastaavan palkan maksamista asessorille. Asessorin palkkaus vaikuttaa myös osaltaan tuomarin uran houkuttelevuuteen. Asessorin palkkausta on myös tarkasteltava palkkaus uudistuksen yhteydessä. Palkkaus on keskeisin palvelussuhteen ehto.

Myös tuomioistuinharjoittelua suorittavien käräjännotaarien palkkausta on pidetty alhaisena sekä yleiseen palkkatasoon että oikeuslaitoksen palkkoihin verrattuna. Sitäkin voidaan tarkastella, tuleeko notaarien kuulua T-palkkausjärjestelmään vai tulisiko heille määritellä kiinteä euromääräinen palkka. Esimerkiksi syyttäjälaitoksessa apulaissyöttäjien määräaikainen harjoittelutehtävä ei kuulu syyttäjien virkaehtosopimukseen, vaan apulaissyöttäjille maksetaan euromääräinen palkka.

#### 4.3.3 Tasapuolinen kohtelu palkkauksessa

Samapalkkaperiaate asettaa rajoja palkkarakenteelle ja palkan muodostukselle palkkausjärjestelmän sisällä, koska palkanmääräytymisperusteiden on oltava samassa työssä yhteneväiset ja tehtäväkohtaisen palkan lähtökohtaisesti yhtä suuri. Palkkausjärjestelmässä sovellettavat olennaiset palkanmääräytymisperusteet eivät myöskään saa muodostua pysyvästi toisistaan poikkeaviksi samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden osalta palkkaus uudistuksen käyttöönoton yhteydessä. Tuomareiden palkkausjärjestelmän kehittämistä on tarkasteltava näistä näkökulmista.

Tuomareiden voimassa olevan virkaehtosopimusjärjestelmän mukaan tuomarin virkoja on samassa tuomioistuimessa kahdessa eri palkkausluokassa. Kun saman tuomioistuimen tuomarin tehtävistä maksetaan palkkaa kahden eri palkkausluokan perusteella, tulisi tähän olla hyväksyttävät perusteet. Työtehtävien sisällön, laadun, luonteen tai työskentelyolosuhteiden tulisi olla eri palkkausluokissa erilaisia tai eriarvoisia. Tällöin lainkäytöstehtävät tulisi etukäteen luokitella esimerkiksi jutturyhmän perustella eri vaativuustasoille. Tällaista ei kuitenkaan ole ainakaan kattavasti käytössä, vaan eri palkkausluokkia on historiallisesti pidetty hyväksyttävinä osittain siksi, että ne mahdollistavat urakehityksen tuomioistuinlaitoksen sisällä. Tuomioistuinten työjärjestyksissäkään juttujakoa ei ole määrätty tehtäväksi palkkausluokan perusteella. Palkkausluokalla ei ole ollut vaikutusta työn jakamiseen muutoinkaan. Kahteen eri palkkausluokkaan sijoitetussa virassa ei ole kysymys vaativuuden tai pätevyysvaatimusten tai tuomarin henkilökohtaisen työsuorituksen perusteella määräytyvistä vaativuusluokista.

Se, miten määritellään, milloin kyseessä on samasta tai samanarvoisesta työstä, voi aiheuttaa käytännön tilanteissa huomattavia tulkintaongelmia.

Bilka-tapauksessa C-170/84 EY:n tuomioistuin on katsonut, että syrjivältä vaikuttava menettely voi olla objektiivisesti perusteltu, mikäli sillä on hyväksyttävä ja todellinen tavoite, ja käytetyt keinot ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia tavoitteen saavuttamiseksi. Hyväksyttävä syy voi liittyä esimerkiksi johonkin sosiaalipoliittiseen tavoitteeseen taikka työtehtävien kannalta merkityksellisen ammatillisen kokemuksen palkitsemiseen, kuten muun muassa Danfoss II -ratkaisussa C-109/88 ja tapauksessa Nimz C-184/89. Oikeuttamisperusteen on oltava sellainen, että se on todellisuudessa vaikuttanut ratkaisuun. Jälkeenpäin esitettyjä tai ilmenneitä syitä ei voida ottaa huomioon (näin 26.6.2001 annettussa ratkaisussa C-381/99 Brunnhofer, k. 76).

EY-tuomioistuin on hyväksynyt, että työvoiman niukkuudesta johtuva työmarkkinatilanne voi olla objektiivisesti arvosteltava perusteltu syy, joka voi oikeuttaa työntäjän nostamaan palkkaa hakijoiden houkuttelemiseksi (C-127/92 Enderby).

Oikeuskäytännössä on katsottu, että työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee palkkauksen osalta sitä, että samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka ja palkan määräytymisperusteiden tulisi olla yhteneväiset. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitä ja viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tai viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Työtehtävät eivät vastaa toisiaan esimerkiksi silloin, jos työskentelyolosuhteet eivät ole samat tai jos työntekijöiden vastuu tai työn menestyksellisen hoitamisen edellyttämät yksilölliset kyvyt ovat erilaisia. Korkein oikeus on esimerkiksi ratkaisussa KKO 2020:4 todennut, että arvioitaessa sitä, ovatko työt palkan määrän suhteen vertailukelpoisia, huomioon tulee ottaa kaikki palkan kannalta oleelliset seikat mukaan lukien työtehtävien sisältö, niiden laatu

ja luonne sekä työskentelyolosuhteet. Jos jonkun tai joidenkin näiden seikkojen suhteen voidaan havaita selviä eroja, työt eivät yleensä ole vertailukelpoisia eikä niitä voida pitää samoina tai samanarvoisina.

Hallituksen esityksessä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta todetaan, että hyväksyttävänä syynä palkkaeroille voivat olla muun muassa työntekijän koulutus ja ammattitaito. Niin ikään oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että työkokemus voi olla hyväksyttävä syy samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden palkkaeroille. Yksinomaan virkaiän pituuteen perustuvasta virkanimityskäytännöstä on kuitenkin luovuttu. Tuomioistuinlain 10 luvun 1 §:n mukaan tuomariksi voidaan nimittää muodolliset kelpoisuusehdot täyttävä hakija, joka on aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtäväalaan sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet.

Tuomarin ja esittelijöiden tehtävissä keskeistä on lainkäyttö ja asioiden ratkaisemisen. Jäljempänä on arvioitava sitä, voidaanko tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vaarantamatta luoda palkkausjärjestelmä, jossa palkkaus perustuisi työkokemukseen, ammattitaitoon ja koulutukseen. Palkkausuudistuksen yhteydessä tulee arvioitavaksi myös se, ulottuuko hyväksyttävän syyn vaatimus koskemaan kaikkia samoissa tehtävissä toimivia tuomareita riippumatta siitä, missä tuomioistuimessa he työskentelevät.

Tuomareiden nykyinen palkkausjärjestelmä on periaatteessa kaikille tasapuolinen sukupuolesta tai kielestä riippumatta. Jakautuminen eri palkkausluokkiin tuomioistuimen sisällä ei perustu sukupuoleen. Sukupuolisen tai eri ikäryhmien tasa-arvon toteutumista esimerkiksi tuomareiden nimitystilanteissa ei kuitenkaan ole selvitetty. Kielillisiä oikeuksia on pyritty vahvistamaan virkaehtosopimuksen mukaisella kielillisellä, mutta myös kielisten oikeuksien toteutumista ei ole selvitetty.

#### 4.3.4 Kollegiaalinen kokoonpano

Tuomarin eri roolien vaikutusta palkkausluokkaan monijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa on myös tarpeen arvioida tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta. Kollegiaalisissa tuomioistuimissa kokoonpanon eri roolien tehtävien on vanhastaan katsottu puoltavan eri palkkausluokkia. Sijoittumista kahteen eri palkkausluokkaan ei pidetä enää samalla tavalla perusteltuna kuin aikaisemmin. Kollegiaalisessa kokoonpanossa virkaikä on tosiasiaa määrittänyt sen, kuinka kokoonpanon sisäiset roolit ovat määräytyneet. Ratkaisukokoonpanon puheenjohtajana toimimista koskevaa sääntelyä joustavoitettiin tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä. Nykyään kollegiaalisissa tuomioistuimissa tuomari voi toimia kokoonpanon puheenjohtajana, tarkastavana/valmistelusta vastaavana tai esittelevänä/valmistelvana jäsenenä tai muuna jäsenenä. Käräjäoikeudessa tuomari voi

toimia puheenjohtajana yksi- tai monijäsenissä kokoonpanossa tai kaksi- ja kolmijäsenisen kokoonpanon muuna jäsenenä.

#### 4.3.5 Useammasta palkkausluokasta seuraavia ongelmia

Palkkausluokkien määrä vaikuttaa myös nimitysmenettelyyn. Nimitysprosessin keston ja palkkarakenteen seurauksena tuomioistuimissa on paljon määräaikaista tuomareita, mikä ei ole omiaan vahvistamaan tuomareiden riippumatonta asemaa. Tuomioistuinten sisäiset palkkausluokat aiheuttavat nimityskierroksista ja määräaikaaisuuksista johtuen myös kustannuksia sekä kuormittavat virastoja ja tuomarinvalintalautakuntaa. Ylemmän palkkausluokan viran nimitysharkinta nähdään muun muassa keinona arvioida uudelleen tuomarin pätevyyttä ja osaamista.

Työntekijäpuoli on edelleen esittänyt kuoppakorotusten käyttämistä, mutta osapuolet eivät ole löytäneet ratkaisua tuomareiden palkankorotusten kohdentamiseksi käyttämällä kuoppakorotuksia. Kuoppakorotukset mahdollistivat alemman palkkausluokan viran kohottamisen ylempään palkkausluokkaan yksittäisen tuomarin osalta. Työntekijäpuoli näkee ongelmana myös sen, ettei palkkarakennetta ole kehitetty siten, että avoimeksi tulleita virkoja olisi pääsääntöisesti täytetty ylemmän palkkatason virkoina. Tämän vuoksi esimerkiksi kärjäjä tuomareiden virkarakenne vastaa vuoden 2000 virkarakennetta, jonka taustalla oli suhdeluku 60 % ylempässä palkkausluokassa ja 40 % alemmassa palkkausluokassa. Aiemmin tuomioistuinten organisaatiouudistusten yhteydessä kehitettiin palkkarakennetta siten, että ylemmän palkkausluokan virkoja lisättiin työn vaativuuden kasvaessa yksikkökokojen suurentuessa. Tällainen kehitys on viime vuosina ollut pysähdyksissä.

Sen sijaan esittelijöiden osalta palkkausjärjestelmää on voitu yhdenmukaistaa siten, että esittelijöiden virkoja on nostettu kuoppakorotuksin ylempään palkkausluokkaan. Lisäksi yhdenmukaistuminen on toteutunut lakkauttamalla alemman palkkausluokan virkoja siirtäessä tuomaripainotteiseen työskentelyyn.

#### 4.3.6 Kokemuslisät

Valtion palkkausjärjestelmissä noin 25 prosentissa järjestelmiä on käytössä palvelusajan perustuva kokemusosa. Sen sijaan oikeusministeriön hallinnonalalla kokemusosa on kaikissa tarkentavissa virkaehtosopimuksissa. Voimassa olevan kokemuslisäjärjestelmän tarkoitus on huomioida virkauran aikana tapahtuva kehittyminen ja ammattitaidon lisääntyminen. Myös kokemuslisäjärjestelmää on tarpeen arvioida sekä tarvittavien kokemuslisien määrän osalta että siltä osin, tulisiko kokemuslisien olla sidottuja vain virkavuosiin vai voisiko kokemuslisän tai muun vastaavan lisän saada myös ammatillisesta osaamisesta.

Tuomareiden tarkentavassa virkaehtosopimuksessa kokemuslisään oikeuttavaksi työkokemukseksi hyväksytään tutkinnon suorittamisen jälkeen tuomioistuimessa suoritettu lainkäyttötyö ja muu tuomioistuintyötä olennaisesti hyödyttävä työkokemus. Tyhjentävää luetteloa muusta tuomioistuintyöstä olennaisesti hyödyttävästä palveluksesta tai työkokemuksesta on vaikea esittää. Käytännössä sopimuskirjauksen on havaittu olevan joissakin tilanteissa liian tiukka, koska henkilöllä on saattanut olla sellaista ennen tutkinnon suorittamista koskevaa työkokemusta, joka olisi ollut työnantajan ja työntekijän käsityksen mukaan perusteltua ottaa huomioon. Kokemuslisäjärjestelmässä on myös nähty olevan samoja piirteitä kuin palkkausluokissa.

#### 4.3.7 Tuomarin muiden kuin lainkäyttötehtävien kompensointi

Useissa tuomioistuinten vastauksissa työryhmän kyselyyn toistui, ettei lisätehtäviä käytännössä pystytä kompensoimaan työnjaossa työmäärän takia, vaan lainkäytön ulkopuolisia tehtäviä kuten lausuntojen kirjoittamista hoidetaan osana kokonaistyömäärää.

Työryhmässä on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, mitä muita kuin lainkäyttötehtäviä voidaan katsoa kuuluvan tuomarin virkavelvollisuuksiin tai työtehtäviin. Työnantajan direktio-oikeuden laajuudesta ja ulottuvuudesta ollaan oltu työryhmässä osin erimielisiä. Tähän liittyy yhtenä ulottuvuutena tuomareiden työajattomuus. Tuomareille on siirtynyt aiemmin johdolle tai hallinnolle kuuluvia muita kuin lainkäyttötehtäviä. Ottaen huomioon työajattomuuden taustalla olevan tarkoituksen, niin direktio-oikeuden käyttäminen ei voi johtaa siihen, että tuomareita edellytettäisiin käyttämään muihin kuin lainkäyttötehtäviin enemmän kuin muiden virkamiesten laskennallinen virka-aika edellyttäisi. Asiassa onkin tarkasteltava, onko muista tehtävistä perusteltua maksaa korvaus tai kompensoida niitä muulla tavalla esimerkiksi työtehtävissä siitä riippumatta, kuuluvatko ne tuomarin virkavelvollisuuksiin.



## 5 Lakipalkka ja virkaehtosopimusjärjestelmä

### 5.1 Lakipalkka

Lakipalkalla tarkoitetaan sitä, että palvelussuhteen ehdoista säädetään erillinen laki, jolloin ei sovelleta valtion virkaehtosopimuslakia.

#### 5.1.1 Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen määräytyminen ja tarkistaminen

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annettu laki (196/1991, jäljempänä palkkalaki) tuli voimaan vuonna 1991. Keskeisin muutos oli se, että korkeimpien oikeuksien jäsenten virkoihin ei sovelleta enää valtion virkaehtosopimuslakia eikä sanotun lain nojalla annettuja määräyksiä tai virkaehtosopimuksin sovittua. Korkeimpien oikeuksien presidentit ja jäsenet eivät ole saaneet ryhtyä lain säätämisen jälkeen työtaistelutoimenpiteisiin eikä valtio ole saanut kohdistaa heihin työtaistelutoimenpiteitä.

Palkkalain 1 §:n 1 momentin mukaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palkkaus määräytyi siten, että presidenttien palkkaus vastasi lain voimaan tullessa niiden virkojen ylimmän käytössä olevan palkkausluokan mukaista peruspalkan, kalliinpaikan lisän ja kuuden ikälisän yhteismäärää, jotka kuuluivat valtion virkamieslain (755/1986, sittemmin saman niminen laki 750/1994) ja valtion virkaehtosopimuslain soveltamispiiriin ja joiden palkkausmenot oli otettu valtion talousarvioon. Jäsenten palkka oli kahta palkkausluokkaa alemman palkkausluokan mukainen. Palkkaukset määräytyivät tämän perusteella palkkalain voimaan tullessa palkkausluokkien A 34 ja A 32 mukaisesti. Näiden tuomareiden palkkauskehitys määräytyi palkkalain 1 §:n 2 momentin mukaan siten, että palkat seurasivat sijoituspalkkausluokaltaan ylimpään kahdessadasosaan kuuluvien palkkalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkojen palkkojen

muutoksia. Palkkausten tarkistuksessa noudatettavasta kaksivaiheisesta menettelystä säädettiin vuonna 1991 annetussa asetuksessa (201/1991). (HE 33/2001 vp)

Palkkalain esitöissä perusteltiin (HE 84/1990 vp) erillisen lain säätämistä tuomioistuinten riippumattomuudella. Erityisesti ylimpien tuomioistuinten osalta riippumattomuuden katsottiin edellyttävän, että niiden tuomitsemistoimintaan ei saa mikään ulkopuolinen taho välittömästi tai välillisestikään vaikuttaa. Lisäksi ylimmille tuomioistuimille lainsäädännöllisesti asetetut muut tehtävät, jotka usein liittyvät muiden ylimpien valtioelinten toimintaan, tulee voida hoitaa häiriöttä. Edelleen lain esitöissä on todettu, että valtion virkaehtosopimusjärjestelmän mukainen neuvottelutoiminta, jossa valtiota neuvotteluviranomaisena edustava ministeriö ja virkamiehiä edustavat virkamiesyhdistykset pyrkivät sopimaan virkamiesten palkkauksista ja muista palvelussuhteen ehdoista, saattaa heikentää luottamusta tuomareiden riippumattomuuteen. Virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluva mahdollisuus käyttää työtaistelutoimenpiteitä ei myöskään sovi yhteen ylimpien tuomioistuinten riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan vaatimusten kanssa. Myös vuoden 2001 palkkalain esitöissä (HE 33/2001 vp) korostettiin korkeimpien oikeuksien valtiosääntöoikeudellista asemaa ja niiden häiriöttömän toiminnan turvaamista kaikissa tilanteissa. Riippumattomuus edellyttää, ettei mikään ulkopuolinen taho välittömästi tai välillisestikään vaikuta korkeimpien oikeuksien toimintaan.

Palkkalakia muutettiin vuonna 1999 annetulla lailla (352/1999) siten, että palkkauksia tarkistetaan valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen valtionhallinnon virkamiesten, joiden kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista, palkkausten muutosta vastaavasti. Syynä muutokselle oli, että palkantarkistusjärjestelmä ei toiminut laissa tarkoitetulla tavalla, koska tarkistusmenettelyssä virkajärjestelyt ja muut rakenteelliset muutokset olivat voineet vaikuttaa myös palkkoja alentavasti. Lisäksi tavoitteena oli, että palkkaus entistä paremmin vastaisi ylimpien virkamiesten palkkauksen kehitystä. Lisäksi tehtiin teknisluonteisia muutoksia. Palkan määräytymistä ja tarkistamista koskevia säännöksiä täsmennettiin uudelleen vuonna 2001 annetulla lailla (572/2001). Valiokuntakäsittelyssä eduskunnassa hallintovaliokunnan ehdotuksesta presidenttien palkka säädettiin markkamääräiseksi ja tasoksi tuli presidenttien osalta 52 705 markkaa kuukaudessa ja jäsenten osalta 44 795 markkaa kuukaudessa (HaVM 7/2001 vp). Presidenttien palkka vastasi tällöin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkausta ja jäsenten palkka valtion A 34 palkkausluokkaa siinä maksettavine lisineen. Laissa on säännökset kahdesta eri menettelystä tarkistaa palkkausta (1 §:n 2 ja 3 momentit).

Voimassa olevan palkkalain 1 §:n 2 momentin nojalla palkkoja tarkistetaan vastavasti kuin valtioneuvosto kulloinkin päättää niiden valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:ssä tarkoitettujen valtionhallinnon virkamiesten kuukausipalkkausten tarkistusperusteista, joiden palkkauksista on tehty sanotun lain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus. Laissa tarkoitettuja ylimpiä virkamiehiä ovat muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri ja

apulaisoikeuskansleri, puolustusvoimain komentaja, valtiosihteeri ja kansliapäällikkö. Valtioneuvosto tekee päätöksensä sopimuspalkkojen tarkistamisesta silloin, kun muiden virkamiesten palkkauksista on tehty valtion virka- ja työehtosopimukset.

Saman säännöksen 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palkkojen ja muiden valtionhallinnon ylimpien virkamiesten kuukausipalkkausten ja niiden kehitysten suhdetta sekä päättää seurannassa todettujen muutosten edellyttämistä tuomareiden palkkausten korotuksista. Edellä mainittu seurantavelvoite muodostaa eräänlaisen varmistusmekanismin, ettei tuomareiden palkkaus jää jälkeen muiden valtionhallinnon ylimpien virkamiesten palkoista ja niiden kehityksestä (HaVM 7/2001 vp). Ylimmän virkamiesjohdon palkkauksessa tapahtuneen liukuman perusteella suoritettut korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkauksen tarkistukset ovat olleet suuruudeltaan noin 0,8–1,5 prosenttia. Palkkausta on vuoden 2001 lakimuutoksen jälkeen tarkistettu tällä perusteella neljästi.

Muista palvelussuhteen ehdoista on säädetty lain 2 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan presidenttien ja jäsenten virantoimituksen keskeytysajan palkkauksesta ja lomarahasta sekä muista palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä on säädetty taikka mitä niistä on valtion virkaehtosopimuslain nojalla yleensä noudatettavana lähinnä rinnastettavissa muissa tuomarin viroissa. Korkeimman oikeuden presidentille ja jäsenille ei makseta kokemuslisää.

Palkkalain 1 §:n 1 momentin mukaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien palkka oli lain (572/2001) voimaan tullessa 52.705 markkaa kuukaudessa ja jäsenten palkka 44.795 markkaa kuukaudessa. Vuonna 2001 korkeimpien oikeuksien presidenttien palkka oli euroiksi muunnettuna 8.864 euroa kuukaudessa ja jäsenten palkka 7.534 euroa kuukaudessa (muuntokerroin 5,94573). Presidenttien palkka vastasi valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkausta ja jäsenten palkka A34 palkkausluokkaa siinä maksettavine ikä- ja henkilökohtaisine lisineen (HE 33/2001 vp).

Korkeimpien oikeuksien presidenttien kuukausipalkka on 13.355 euroa ja jäsenten 11.354 euroa 1.8.2020 lukien. Jos huomioidaan rahan reaaliarvon kehitys, Tilastokeskuksen rahanarvonmuuntimen mukaan 52.750 markan palkka vuonna 2001 vastasi 11.333 euron palkkaa vuonna 2019 ja 44.795 markan palkka 9.632 euron palkkaa. Rahan reaaliarvo huomioiden korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkat ovat kasvaneet 18 prosenttia vuodesta 2001 vuoteen 2020.

Yleensä ylimmän johdon sopimuspalkkojen tarkistusperusteet ovat noudattaneet lähes sellaisenaan valtion keskustason sopimusratkaisujen palkantarkistuksia. Valtion talouden heikentyneen tilanteen perusteella ylimmän virkamiesjohdon palkkoja ei kuitenkaan

tarkistettu esimerkiksi vuonna 2016 lainkaan. Tästä syystä palkkoja ei tarkistettu palkkalain nojalla samana vuonna myöskään korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Pääsääntöisesti palkkoja on tarkistettu valtion virkaehtosopimuksen palkkoroituksia soveltuvien osin noudattaen palkkalain 1 §:n 2 momentin nojalla.

### 5.1.2 Lakipalkan arviointia

Palkkausjärjestelmän yhdeksi kehittämistavoitteeksi on asetettava riippumattomuuden ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen. Vaatimus säättää lailla tuomareiden palkkauksesta on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa. Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, ettei mikään ulkopuolinen taho saa vaikuttaa tuomareiden tuomitsemistoimintaan välittömästi tai välillisesti. Riippumattomuus koskee kaikkia tuomareita. Kansainvälisissä suosituksissa on korostettu tuomareiden palkkauksen ja sen määräytymismenettelyn merkitystä tuomareiden riippumattomuudelle. Lisäksi tuomareiden palkkauksen on oltava tasoltaan riittävä ja se on turvattava lailla. Vaikka virkaehtosopimusjärjestelmä täyttää tuomareiden palkkauksen lailla säättämisen vaatimukset, palkkauksen säättäminen erityislailla on katsottu toteuttavan paremmin kansainvälisten suositusten ja muiden asiakirjojen tuomareiden palkkauksen lakisidonnaisuudelle asettamat vaatimukset.

Palkkalain säättämisen päätarkoituksena oli irrottaa korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten virat virkaehtosopimusjärjestelmästä ja siihen keskeisesti kuuluvasta mahdollisuudesta käyttää työtaistelutoimenpiteitä. Työtaistelutoimenpiteiden ei ole katsottu sopivan yhteen ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman, riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan vaatimusten kanssa. Edellä mainitut näkökohdat soveltuvat myös muiden tuomioistuinten tuomareihin. Tästä syystä lähtökohtana arvioitaessa muiden tuomareiden palkkauksen järjestämistä tulee olla samat periaatteet kuin korkeimpien oikeuksien tuomareiden kohdalla.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään vuonna 2003 katsonut, että tuomareiden riippumattomuuden takaamiseksi heidän palkkauksensa tulee sitoa lakiin. Virkaehtosopimusjärjestelmän ongelmallisuuteen on eri yhteyksissä kiinnitetty toistuvasti huomiota, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ratkaisuisaan Dno 1223/4/89 ja Dno 1595/2000. Komitean näkemyksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuudelle nyky-aikana asetettujen, aikaisempaa korkeampien vaatimusten kanssa on ristiriidassa, että tuomarit joutuvat sopimaan palkkoistaan virkaehtosopimusjärjestelmässä. Tuomarin palkkauksen perusteet tulisi määritellä lailla, mikä turvaisi tuomareiden riippumattomuuden virkaehtosopimusjärjestelmää paremmin ja olisi paremmin sopusoinnussa myös kansainvälisen käytännön ja kansainvälisten suositusten kanssa (Komiteamietintö 2003:3). Professori Tuori on 2.2.2009 antamassaan lausunnossa puoltanut seikkoja, joiden perusteella palkkaus tulisi määritellä lailla.

Tuomariliiton kyselyyn vastanneista 64 prosenttia kannatti vuonna 2018 lakipalkkaa. Työryhmän tuomioistuinten päällikkötuomareille tekemän kyselyn vastauksissa kannatettiin myös lakipalkkaa. Tuomioistuinviraston johtokunta on lausunnossaan 9.10.2019 puoltanut tuomareiden lakipalkkaa.

Oikeus työtaistelutoimenpiteisiin on yksi tärkeistä virkaehtosopimusjärjestelmän periaatteista. Siitä luopuminen olisi periaatteellisesti merkittävä asia, vaikka tuomarit eivät ole olleet virkaehtosopimusjärjestelmän aikana minkään työtaistelutoimenpiteen piirissä. Tuomareiden osallistumisen työtaistelutoimenpiteisiin on katsottu korkeimpien oikeuksien palkkalain esitöissä (HE 84/1990 vp) olevan ristiriidassa riippumattomuuden ja tuomioistuinten häiriöttömän toiminnan vaatimuksen kanssa. Lakipalkkaa voidaan tästä näkökulmasta pitää perusteltuna. Ottaen huomioon lainsäädännössä tuomioistuimille annetut tehtävät tuomioistuinten toiminnan häiriöttömyys on turvattava kaikissa olosuhteissa. Lakipalkkaan siirtyminen tarkoittaisi tuomareiden rajaamista työtaistelutoimenpiteiden ulkopuolelle. Jos tuomareilta poistuisi oikeus lakkoon ja muihin työtaistelutoimenpiteisiin, on palkkatason korottaminen lakipalkkaukseen siirtymisen yhteydessä perusteltua.

Lakipalkkaukseen siirtyminen irrottaisi tuomareiden ja tuomioistuinten lakimiesten palkkauksen virkaehtosopimusjärjestelmästä, jolloin neuvottelut ja niiden kautta vaikuttaminen palkkauksen kehittämiseen jäisivät pois. Tärkeää on löytää sellainen palkantarkistuksen menettely, joka varmistaa ansiokehityksen ja että sitä voidaan tarkistaa työtehtävien vaativuuden muuttuessa. Nykyiseen palkkausjärjestelmään ei sisälly mekanismeja, jolla turvataan palkan tarkistukset työtehtävien vaativuuden kasvaessa.

Lakipalkkaan siirtymisen yhteydessä yhteys myös muihin virkaehtosopimuksiin katkeaa, minkä vuoksi virkaehtosopimuksissa perinteisesti sovittujen palvelussuhteen ehtojen ulottumisesta tuomareihin ja lakimiehiin tulee säätää lailla erikseen. Tällaisia virkaehtosopimuksia ja muita sopimuksia ovat muun muassa sopimus yhteistoiminnasta valtion virastoissa, luottamusmiessopimus, vuosilomasopimus ja työaikasopimus. Jos virkaehtosopimusjärjestelmästä irtaudutaan, on selvítettävä, mihin virkaehtosopimusten takaamiin palvelussuhteen ehtoihin ja muihin virkaehtosopimusjärjestelmän takaamiin oikeuksiin ja edellä mainittuihin sopimuksiin se vaikuttaa. Näistä eduista ja oikeuksista on säädettävä tai määrättävä erikseen.

Lainsäätäjä voi muuttaa palkkauksen perusteena olevia lakeja. Palkkauksen muuttaminen on sidoksissa kulloiseenkin yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tilanteeseen. Kansainvälistä kehitystä seurattaessa on ollut erityisen huolestuttavaa havaita, että eräiden EU-valtioiden uudistuksissa on muun muassa palkkoja alentamalla vaarannettu oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vallan kolmijakoperiaatetta. Tällainen kehitys on pyrittävä torjumaan myös kansallisesti.

Tällä hetkellä tuomareiden palkkausjärjestelmään kuuluvat myös tuomioistuinten esittelijät, valmistelijat ja kärjänotaarit. Jos kaikkien tuomareiden osalta siirryttäisiin lakipalkkaan, tulisi erikseen ratkaista, koskisiko järjestelmä myös esittelijöitä, valmistelijoita ja kärjänotaareita. Riippumatta siitä määritetäänkö palkkauksen perusteet laissa vai pysytäänkö virkaehtosopimusjärjestelmässä, on määriteltävä kaikkien ryhmien palkkauksen perusteet.

### 5.1.3 Palkkauksen sisältö ja tarkistaminen

Lakipalkka on pelkistetyimmillään järjestelmä, jossa laissa on määritelty ainoastaan palkka ja se, mihin palkka on sidottu.

Lakipalkassakin on olennaista, miten palkkoja tarkistetaan ja miten muut laeissa ja virkaehtosopimuksissa säännellyt palvelussuhteen ehdot määräytyvät. Tähän liittyy vaatimus siitä, että löydetään palkantarkistusjärjestelmä, joka varmistaa palkankorotukset työn vaativuuden lisääntyessä ja joka takaa, että palkkataso ei jää jälkeen yleisestä ansiokehityksestä. Yleisen ansiokehityksen varmistamisessa on kysymys ennen kaikkea palkkatason säilyttämisestä kilpailukykyisenä. Palkantarkistusjärjestelmässä tehdään tarkistuspäätökset ajantasaisesti ennalta sovitusti tietyn mekanismin mukaisesti tai palkan tarkistamisesta sovitaan erikseen tietyn menettelyn mukaisesti. Lisäksi voidaan harkita, pitääkö olla olemassa varmistusmekanismi, ettei palkkaus jäisi jälkeen yleisestä tasosta. Tämä on tyypillisesti toteutettu antamalla asiassa harkintavalta valtiovarainministeriölle / valtion työmarkkinalaitokselle.

Palkan tarkistuksesta huolehtivana tahona voisi olla esimerkiksi eduskunta, valtioneuvosto, valtiovarainministeriö, Tuomioistuinvirasto tai erillinen lautakunta. Lautakuntamenettely olisi täysin uusi ja hallinnollisesti raskas, joten se ei ole tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Yhtenä vaihtoehtona on sitoa palkka erilaisiin indekseihin tai joidenkin ylempien virkamiesten palkkakehitykseen. Indeksinä voi tulla kysymykseen esimerkiksi ansiotasoindeksi tai kuluttajahintaindeksi. Pelkästään indeksiin sidotun palkkausjärjestelmän vaarana on, että se ei takaa toivottua palkkakehitystä, minkä vuoksi palkat jäävät jälkeen yleisestä ansiokehityksestä.

Työn vaativuuden lisääntymisestä johtuva palkankorotuksen tarve voi olla joko yleistä koko tuomioistuinlaitosta koskevaa tai pistemäistä vain osaa tuomareita koskevaa. Tietyn automaattisen mekanismin mukaisesti tapahtuvat tarkistukset eivät korjaa jälkimmäistä vinoumaa. Toisaalta, jos tuomareiden palkat määräytyvät yhdenmukaisesti, tällaista ongelmaa ei ylipäänsä pitäisi syntyä tai sitten sen voidaan arvioida olevan hyväksyttävissä.

Yksinkertaisimpana voidaan pitää palkkauksen tarkistamisen sitomista johonkin muuhun ryhmään. Jos palkkaus on sidottu kiinteästi muuhun ryhmään, palkkataso nousee

automaattisesti verrokkiryhmän palkkauksen noustessa. Vaihtoehtoisina verrokkiryhminä tulisivat kysymykseen ainakin valtion ylimmät virkamiehet, kansanedustajat tai korkeimpien oikeuksien jäsenet. Aikaisemmin on eri yhteyksissä ollut esillä tuomareiden palkkojen sitominen kansanedustajien ansiotasoon. Kansanedustajille ei makseta palkkaa, vaan palkkioita ja kulukorvauksia, jotka määrittelee erillinen palkkiotoimikunta. Kansanedustajien ansiot muodostuvat merkittävältä osin erilaisista kulukorvauksista. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tuomareiden palkkauksen sitominen kansanedustajiin ei ole perusteltua. Korkeimpien oikeuksien palkantarkistusmenettely turvaa ansiokehityksen ja sisältää myös keinon tarkistaa palkkausta työn vaativuuden kasvaessa.

Estettä ei ole sille, että lakipalkkaan sisällytetään peruspalkan lisäksi muitakin palkan osia, kuten kokemussisät. Tämä poikkeaisi kuitenkin nykyisestä lakipalkkarakenteesta. Toisin kuin korkeimman oikeuden jäsenillä muilla tuomareilla on palvelusvuosissa suurempia eroja, mikä puoltaisi kokemussisäjäjärjestelmän säilyttämistä myös lakipalkassa.

## 5.2 Virkaehtosopimusjärjestelmä

Valtion neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän mukaisesti virkamiesten palvelussuhteen ehdoista sovitaan keskustason virkaehtosopimuksin ja virastotason tarkentavin virkaehtosopimuksin. Virkaehtosopimusneuvotteluissa työnantajapuolta edustaa valtion työmarkkinalaitos tai sen määräämä hallinnonalan neuvotteluviranomainen. Sopijaosapuolena ovat ne virkamiesyhdistykset, joiden kanssa työnantaja katsoo tarkoituksenmukaiseksi tehdä sopimuksen. Tuomareiden osalta tarkentavia virkaehtosopimuksia koskevissa paikallisneuvotteluissa työnantajaa edustaa oikeusministeriö ja virkamiehiä Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö Juko ry ja jäsenjärjestöiltään saamansa valtuutuksen nojalla Suomen tuomariliitto ry.

Virkaehtosopimusjärjestelmän piirissä ovat kaikki muut valtion virkamiehet paitsi työnantajatehtävissä toimivat virkamiehet ja korkeimpien oikeuksien jäsenet. Ensiksi mainittujen palkkauksesta päättää työnantaja ja jälkimmäisten osalta palvelussuhteen ehdot on määritelty laissa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista.

Virkaehtosopimuksella sovittavia asioita ovat palvelussuhteen ehdot kuten palkkaus, työajat, sairaus- ja vuosilomat sekä matkakustannusten korvaukset. Lisäksi virkaehtosopimuksella on sovittu yhteistoimintamenettelystä sekä luottamusmiesorganisaatiosta. Valtion virkaehtosopimuslaissa on erikseen määritelty asiat, jotka eivät ole palvelussuhteen ehtoja, esimerkiksi viranomaisen tehtävät ja viran perustaminen, tai joista ei voida sopia kuten virkaan vaadittavat kelpoisuusehdot ja eläkkeet.

Virkaehtosopimus solmitaan käytännössä aina määräajaksi, ja sopimusta noudatetaan, vaikka se olisi lakannut olemasta voimassa, kunnes uusi sopimus on tehty, jollei toisin ole sovittu. Sopimuksen voimassa ollessa ei saa ryhtyä sopimukseen kohdistuviin työtaistelutoimenpiteisiin sopimuksen muuttamiseksi.

Sopimusjärjestelmää voidaan pitää yleisellä tasolla joustavana ja se täyttää lailla säättämisen edellytyksen tuomareiden osalta. Valtaosa valtion virkamiehistä ja työntekijöistä kuuluu valtion palkkausjärjestelmien piiriin.

Tuomareiden ja tuomioistuinten lakimiesten ammattiryhmän pienuuden vuoksi vaikutusmahdollisuudet keskustason neuvotteluihin palkkatason ja palkankorotusprosenttien osalta ovat kuitenkin käytännössä olleet vähäiset. Vaikka virkaehtosopimusjärjestelmä seuraa työmarkkinoiden yleistä ansiokehitystä, se soveltuu huonosti tuomareiden palkkausjärjestelmän erityispiirteisiin. Tämä on heijastunut siten, että paikallinen sopiminen virastoeristä on ollut tuomareiden osalta suhteellisen vähäistä ja korotukset ovat toteutuneet yleiskorotusperälaudan kautta. Lisäksi työnantaja on katsonut, että tuomareiden nimittämismenettely estää niin kutsuttujen kuoppakorotusten käytön yksittäisen tuomarin palkan tarkistukseen virastoerää koskevissa paikallisissa neuvotteluissa.

Kun tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksessa siirryttiin T-palkkausjärjestelmään vuonna 2000, palkkausluokkien peruspalkat markkoina sekä rahan reaaliarvon kehitys huomioiden, Tilastokeskuksen rahanarvomuuntimen mukaan vuoden 2019 rahanarvoa vastaavaksi muunnettuina olivat seuraavat:

Palkkausluokka	Vuoden 2000 peruspalkka markkoina	Vuoden 2000 palkkaa vastaava rahamäärä vuonna 2019 euroina	Vuoden 2020 peruspalkka euroina	Palkan kasvu prosentteina rahan reaaliarvo huomioiden
T5	8.695	1.917,84	2 290,46	19
T7	12.660	2.792,40	3 269,76	17
T8	13.293	2.932,02	3 534,26	21
T9	14.622	3.225,15	3 820,48	18
T10	15.353	3.386,39	4 025,00	19
T11	17.198	3.793,34	4 731,58	25
T12	18.058	3.983,03	4 931,87	24
T13	18.961	4.182,20	5 096,94	22
T14	19.909	4.391,30	5 370,12	22
T15	20.904	4.610,76	5 666,70	23
T16	21.950	4.841,48	5 982,19	24



Kuten edellä olevasta taulukosta ilmenee, T-palkkausluokissa peruspalkat ovat rahan reaaliarvo huomioiden kasvaneet 20 vuodessa 17-25 prosenttia. T-palkkausluokissa on verrattu vuosia 2000 ja 2020, korkeimpien oikeuksien osalta vuosia 2001 ja 2020, joten tuloksia palkkojen kehittymisestä ei voi suoraan verrata toisiinsa. 2000-luvun aikana T-palkkausluokissa palkka on kuitenkin reaaliarvoisesti kasvanut pääsääntöisesti useampia prosenttiyksiköjä kuin lakipalkassa; T-palkkausluokissa kasvua on ollut rahan reaaliarvo huomioiden 17–25 prosenttia, lakipalkassa 18 prosenttia. Lakipalkassa alkupalkka on kuitenkin korkeampi kuin T-palkkausluokkien peruspalkat, minkä vuoksi euromääräinen kasvu on ollut lakipalkassa korkeampi. Esimerkiksi T13 palkkausluokassa palkka ilman kokemuslisiä on ollut rahan reaaliarvo huomioiden 4.182,20 euroa vuonna 2000 ja 5.096,94 euroa vuonna 2020. Vastaavasti korkeimpien oikeuksien jäsenten palkka on ollut rahan reaaliarvo huomioiden 9.632 euroa vuonna 2001 ja 11.354 euroa vuonna 2020. Tarkastellulla aikajaksolla T13 palkkausluokassa rahan reaaliarvon huomioiva palkka on noussut vajaalla tuhannella eurolla ja korkeimmissa oikeuksissa noin 1.700 euroa.

## 6 Toteuttamisvaihtoehtoja

### 6.1 Valtion palkkausjärjestelmä (vpj)

Valtion palkkausjärjestelmissä (vpj) kuukausipalkkaus määräytyy pääasiassa tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaisesti. Järjestelmät perustuvat sopimus- alakohtaisiin virka- ja työehtosopimuksiin. Vpj-järjestelmissä tehtävän vaativuuden mukaan määräytyvä palkanosa on porrastettu virastokohtaisesti noin 10–20 vaativuustason mukaisesti. Työsuorituksen ja pätevyyden mukaan määräytyvä henkilökohtainen palkanosa voi kunkin viraston järjestelmästä riippuen olla enimmillään 50 % tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja sekin on porrastettu noin 5–15 suoritustason mukaisesti. Tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia varten on olemassa virastokohtaiset arviointijärjestelmät. Vaativuuden osatekijät koskevat tyypillisesti tehtävässä edellytettävää osaamista, vuorovaikutusta ja vastuuta. Työsuorituksen osatekijät koskevat tyypillisesti ammatinhallintaa kuten ammattitaito ja kehittäminen, aikaansaavuutta ja työn edellyttämiä yhteistyötaitoja ja muuta osaamista. Tehtävien vaativuutta ja henkilökohtaista suoritusta tarkastellaan vuosittain esimiehen ja henkilön välisissä tulos- ja kehityskeskusteluissa. Vpj:n molemmat päätekijät, tehtäväkohtainen ja henkilökohtainen palkanosa, on tarkoitettu palkitsemaan kannustavasti.

Työn vaativuuden arviointiin perustuvaan palkkausjärjestelmään siirtyminen tuomareiden osalta edellyttäisi työtehtävien arviointijärjestelmien luomista tehtäväkohtaisen palkanosan määrittämiseksi. Tätä varten olisi kuvattava työtehtävät ja määritettävä selkeästi, mitkä tekijät vaikuttavat henkilön vaativuusarviointiin ja mikä niiden painotus olisi. Tehtävien vaativuusarvioinnissa tarkasteltuja tekijöitä ovat tyypillisesti esimerkiksi 1. tehtävien luonne (monipuolisuus, erityisosaaminen ja johtaminen), 2. vastuut ja ratkaisut, 3. itsenäisyys, 4. vuorovaikutus, 5. ammatilliset tiedot ja kokemus ja 6. työympäristö ja tehtävän vaikuttavuus. Henkilön tehtäväkohtainen palkanosa määräytyisi sen mukaan, mille vaativuustasolle hänen tehtävänsä asettuisivat.

Vaativuustekijöiden määrittämisen haasteena on, että tuomareiden työn vaativuutta ei voi arvioida kaavamaisesti ottaen huomioon tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden

monimuotoisuus sekä käsittelyvaiheiden, oikeudenkäyntimenettelyjen ja ratkaisukokoonpanojen erot. Tämäkään järjestelmä ei poistaisi vaativuuden perusteella tapahtuvaan asioiden jakamiseen yksittäiselle tuomarille eikä jaon toteuttamiseen liittyviä ongelmia tuomioistuimissa. Järjestelmän etuna olisi se, että se seuraisi tehtävien vaativuuden muuttumista.

Tässä näyttäisi syntyvän samantapainen tilanne kuin kuoppakorotusten osalta, jonka on katsottu olevan ristiriidassa tuomareiden nimittämismenettelyn kanssa. Kysymys on siitä, miten vaativuustason muutokset toteutettaisiin ottaen huomioon sen, että tuomareiden virkaan nimittäminen tapahtuu nimittämismenettelyssä. Vaativuustasot olisivat käytännössä irrallaan nimitysmenettelystä. Viran haku/nimittäminen tapahtuisi vain ensimmäistä tuomarin virkaa haettaessa.

Valtion palkkausjärjestelmän keskeisenä elementtinä on yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen suoritusarviointiin perustuva palkanosa. Palkkausjärjestelmää uudistettaessa työmarkkinaosapuolet olivat yksimielisiä siitä, että tuomarin palkkausta ei voitu rakentaa henkilökohtaisen suorituksen arviointiin perustuvaksi, koska se olisi ollut vastoin tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaissa säädettyä riippumattomuutta (TT:2002:7).

Kuten edellä luvussa 1.3.2 on todettu, Tuorin ja Ojasen lausuntojen mukaan tuomareiden riippumattomuus estää tuomareiden henkilökohtaisen suorituksen arvioinnin lainkäytössä. Tuomarin palkkauksen tulee määräytyä kokonaisuudessaan yleisten normien, lain tai virkasopimusehtojen perusteella, eikä palkkauksen tulisi perustua päällikkötuomarin harkintavaltaa sisältäviin päätöksiin. Henkilökohtaisen suorituksen arviointikriteereinä eivät voi siten olla ratkaistujen asioiden lukumäärä, käsittelyjärjestys, käsittelyaika ja ratkaisun lopputulos. Työryhmä ei pidä valtion palkkausjärjestelmää mahdollisena palkkausjärjestelmänä tuomareille siltä osin kuin se sisältää henkilökohtaisen suoritusarvioinnin lainkäytössä. Tätä ristiriitaa ei poista se, että lainkäytön henkilökohtaiseen arvioon perustuva palkan osuus olisi suhteellisen pieni.

Henkilökohtaisen suorituksen arviointiin perustuvia elementtejä voisi hyödyntää hallinnollisissa tehtävissä hallinnollisten lakimiesten osalta, koska henkilökohtaisen työn arviointi on mahdollista muissa kuin lainkäyttötehtävissä.

Vaikka tuomareiden henkilökohtaisen suorituksen arviointi lainkäytössä on poissuljettu, se on mahdollista muiden kuin lainkäyttötehtävien osalta. Siinä tapauksessa muiden työtehtävien arviointitekijöiden tulisi olla etukäteen määriteltyjä ja objektiivisesti arvioitavissa, jotta henkilökohtaisen suorituksen arviointi olisi yhdenvertaista ja läpinäkyvää. Periaatteessa objektiivisesti arvioitavissa olevia tehtäviä olisivat esimerkiksi lausuntojen kirjoittaminen, kouluttaminen ja kehittämiseen osallistuminen. Myös suoritettut akateemiset jatko- tai lisätutkinnot ja koulutukset voisivat olla lisäpalkitsemisen perusteena, jos ne hyödyttävät

virkehtävien hoitoa. Muiden tehtävien henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva arviointi vastaisi palkkausjärjestelmän tavoitteeseen olla kilpailukykyinen ja kannustava. Tämä vastaisi osaltaan myös tuomioistuinten johdon tarpeeseen ja tavoitteeseen palkita muuhun kuin lainkäyttötehtäviin liittyvästä hyvästä suorituksesta ja erityisosaamisesta.

Osittain arvioon perustuva palkkaus vastaisi Ruotsissa käytössä olevaa järjestelmää. Ruotsissa arvioidaan muun muassa vastuunottamista, tuloksellisuutta, aikataavoitteita, yhteistyökykyä, opiskelua, kehittämiseen osallistumista ja haluttavuutta työmarkkinoilla. Ruotsin palkkausjärjestelmän on kuitenkin arvosteltu olevan ristiriidassa riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa siltä osin kuin se sisältää lainkäyttöön liittyviä tekijöitä. Arviointikriteereistä ainakaan vastuunottaminen, yhteistyökyky, opiskelu ja kehittämiseen osallistuminen eivät avaa riskiä riippumattomuuden vaarantumiselle. Myös Ranskassa on mahdollista saada työsuoritukseen perustuvaa palkanlisää. Suoritus pohjaista bonusta voidaan maksaa silloin, kun tuomari hoitaa esimerkiksi erityistehtäviä ja siten edesauttaa koko tuomioistuimen moitteetonta toimintaa.

Tuomareiden päätehtävä on lainkäyttö. Sen vuoksi merkittävä osa tuomareiden työsuorituksesta kohdistuu lainkäyttöön. Työnantajan erikseen määräämät muut työtehtävät, vaikka ne osaltaan tukisivat lainkäyttöä, eivät ole yhtä merkittävässä osassa kuin lainkäyttö. Viime kädessä arvioitavaksi jää, voiko olla tarkoituksenmukaista tehdä sellainen palkkausjärjestelmä, jossa henkilökohtainen palkanosa perustuisi muuhun kuin viranhoidon ydintehtävän suorittamiseen.

## 6.2 Yksi vai useampia palkkausluokkia

Tuomarin, esittelijän ja valmistelijan samannimisiä virkoja on kahdessa tai useammassa eri palkkausluokassa samassa tuomioistuimessa.

Työntekijöiden tasapuolinen kohtelu merkitsee palkkauksen osalta sitä, että samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka, ellei palkkaerolle ole hyväksyttäviä syitä. Palkan ja sen määräytymisperusteiden tulisi olla yhteneväiset.

Yleensä on katsottu, että palkkausjärjestelmä, joka on rakennettu esimerkiksi työntekijän ammattitaitoon, kielitaitoon, työn vaativuuteen ja vastuullisuuteen tai työtehtäviin perustuvaksi, oikeuttaa sen, että työnantaja maksaa erilaista palkkaa eri työntekijöille. Hyväksyttävänä syynä palkkaeroille voivat olla työntekijän koulutus ja ammattitaito sillä edellytyksellä, että ne hyödyttävät tehtävän hoitamista. Ratkaisevia eivät ole määräykset työtehtävistä tai käytetyt ammattinimikkeet vaan se, minkälaista työtä työntekijä tosiasiaassa tekee ja miten usein työtehtävät toistuvat.

Tuomareiden tehtäviä voidaan ainakin jossakin määrin jakaa niin, että vaativimmat tehtävät ohjautuvat kokeneimpien tuomareiden käsiteltäviksi. Tässä mielessä olisi perusteltavissa, että tuomareita voisi olla eri palkkausluokissa tehtävien vaativuuden perusteella. Kuten aikaisemmin on jo todettu, asioiden jakamisen pitäisi määräytyä pääsääntöisesti sattumanvaraisesti tiettyjä edellä kerrottuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Työjärjestyksissä asioiden jakamista ei ole määrätty tehtäväksi palkkausluokkien perusteella.

Käytännössä työtehtäviä ei kuitenkaan jaeta siten, että vaativimmat ja laajimmat jutut ohjautuisivat pelkästään ylemmän palkkausluokan tuomareille yhden tuomarin tai monijäsenisissä kokoonpanoissa. Asioita jaettaessa on vaikea arvioida objektiivisesti asioiden vaativuutta tai niiden aiheuttamaa työmäärää. Asioiden vaativuutta ei voi aina edes etukäteen arvioida.

Arvioitaessa useampien palkkausluokkien hyväksyttävyyttä kollegiaalisissa tuomioistuimissa, arvioitavaksi tulee, eroavatko tuomarin eri rooleihin kuuluvat tehtävät monijäsenisessä kokoonpanossa työmäärältään tai vaativuudeltaan. Tuomareiden perustuslain 118 §:ssä määritellyn virkavastuun kannalta eri työtehtävillä kokoonpanossa ei ole merkitystä. Jokainen tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja on vastuussa monijäsenisen kokoonpanon ratkaisusta. Kollegiaalisen kokoonpanon puheenjohtajan määräytyminen on tuomioistuimen sisäisen työskentelyn järjestämiseen liittyvä asia. Puheenjohtajana voi tuomioistuinlain mukaan toimia kuka tahansa kokoonpanon tuomarijäsen. Hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa ja erityistuomioistuimissa kollegiaalisen kokoonpanon puheenjohtajana ei myöskään enää aina toimi virkaiältään vanhin jäsen.

Kollegiaalisissa tuomioistuimissa tuomarit hoitavat palkkausluokasta tai virkaiästä riippumatta nykyisin eri työtehtäviä puheenjohtajana ja tarkastavana jäsenenä, valmistelusta vastaavana jäsenenä tai välijäsenenä. Roolien edellyttämät tehtävät eivät myöskään edellytä erityisosaamista. Tuomareiden nimittämistä koskevan lain esitöissä (HE 109/1999 vp) on mainittu tuomareiden yhtenä nimitysperusteena prosessinjohtotaidot, jotka korostuvat etenkin pääkäsittelyssä. Tuomarilta voidaan siten edellyttää, että hän kykenee toimimaan puheenjohtajana pääkäsittelyssä ratkaistavissa asioissa ja kirjallisessa menettelyssä esittelystä ratkaistavissa asioissa. Vaikka työtehtävät eri rooleissa ovat jossain määrin erilaiset, niitä ei voi erottaa vaativuudeltaan eritasoisiksi siinä määrin, että se olisi peruste eri palkkausluokille.

Perusteina, joiden voidaan nähdä puoltavan useampia palkkausluokkia, ovat virkaikä, ammattikokemus, ansioituneisuus/perehtyneisyys, henkilökohtaiset ominaisuudet, kannustavuus ja urakehitys. Siinäkin tapauksessa, että palkkausluokat määräytyisivät näillä perusteilla, täytyy varmistaa se, että asiat jaetaan ja kokoonpanot määräytyvät tuomioistuimen sisäisesti näiden kriteerien mukaisesti. Toisaalta nämä tekijät on otettavissa huomioon kokemus- ja muilla lisillä.

Tuomareiden virat perustetaan tiettyyn tuomioistuimeen ja niihin haetaan ja nimitetään säädettyssä järjestyksessä. Se, kuinka kokeneita tai muuten ansioituneista lakimiehiä on eri puolilla maata sijaitseviin tuomioistuihin ollut saatavissa, on vaihdellut. Näin joidenkin tuomioistuinten samannimisiin ylemmän palkkausluokan virkoihin on voinut tulla nimettyiksi tuomareita, joilla on ollut vähemmän kokemusta kuin jollakin toisessa tuomioistuimissa työskentelevällä samassa tai alemmassa palkkausluokassa työskentelevällä tuomarilla. On periaatteessa katsottu olevan hyväksyttävää pyrkiä turvaamaan, että eri tuomioistuihin hakeutuu riittävän pätevää henkilöstöä ja että virkarakenne takaisi maan eri osissa samanlaiset mahdollisuudet uralla etenemiseen. Vaikka jokainen tuomioistuin on itsenäinen työnantaja, on pyritty siihen, että jokaisessa tuomioistuimessa on myös ylemmän palkkausluokan tuomarin virkoja. Tällöinkin tavoitteen saavuttamiseksi käytettyjen keinojen pitää olla tarpeellisia ja oikeasuhtaisia. Nykytilanne huomioon ottaen pitäisikin arvioida, onko nykyisellä moniportaisella palkkausjärjestelmällä saavutettavissa edellä mainittuja tavoitteita. Lisäksi tässä yhteydessä olisi syytä tarkastella palkkarakennetta myös siitä näkökulmasta, että käytännössä laajimmat ja erikoisosaamista edellyttävät asiat keskittyvät tiettyihin tuomioistuihin tietyillä alueilla.

Useampia palkkausluokkia on perusteltu pyrkimyksellä lisätä tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuutta uravaihtoehtona ja turvata palkkauksen kilpailukyky suhteessa muihin sektoreihin nähden. Kaksi- tai useampiportaista palkkausjärjestelmää voidaan pitää kannustavana, kun siirtyminen ylempään palkkausluokkaan tapahtuu kokemuksen ja osaamisen lisääntyessä. Useammalla palkkausluokalla voidaan ajatella vaikutettavan siihen, että tuomioistuinlaitoksen palvelukseen saadaan tulevaisuudessakin motivoituneita ja osaamiseltaan monipuolista ja ammattitaitoista henkilökuntaa ja että nykyinen ammattitaitoinen henkilökunta pysyy tuomioistuinlaitoksen palveluksessa. Lisäksi moniportaisuus mahdollistaa tuomarin työsuorituksen, perehtyneisyyden ja tehtävään tarvittavien ominaisuuksien arvioinnin uran aikana. Toisaalta uudelleen arvioinnin tarve ei ole perusteltu, koska soveltuvuus alalle tulee arvioitavaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun tuomaria nimitetään virkaan ensimmäistä kertaa. Nimityksenettä huomioidaan myös muita ansioita kuin kokemusvuodet. Kansalaisten oikeusturva ei ole riippuvainen siitä, kuinka monta palkkausluokkaa tuomareilla on.

Palkkausluokkiin sijoittautuminen vaihtelee alueellisesti. Yhtenä vaihtoehtona voidaan ajatella, että ylempi palkkausluokka ei olisi sidottu tuomioistuimeen vaan, että se olisi tuomarin henkilökohtainen palkkausluokka. Virkamiehen saavuttaessa tietyn kokemuksen ja tieto- ja taitotason hänen palkkauksensa nousisi ilman viranhakumenettelyä tietyin edellytyksin korkeammalle tasolle. Toinen vaihtoehto olisi, että henkilö hakee palkkauksensa nostoa tuomarinvalintalautakunnalta, kun on saavuttanut ennalta määritellyn tieto- ja taitotason. Tällä olisi myönteinen vaikutus alueellisen palkkaepätasapainon korjaamiseen.

Johtamislisän sijasta voisi olla esimiestyöhön tarkoitettu palkkausluokka. Tätä puoltaisi virkahakumenettelyn avoimuus ja mahdollisuus arvioida esimiestaitoja, jotta asiantuntijaorganisaation johtotehtäviin valikoituvat kyvykkäimmät ja ansioituneimmat henkilöt. Toisaalta on korostettu sitä, että tuomioistuimien päälliköillä pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa osastojen päälliköiden valintaan.

Yhden palkkausluokan heikkoutena voidaan nähdä se, että se saattaisi vähentää palkkauksen kannustavuutta ja tuomioistuinuran kilpailukykyä, jos palkkakehitystä ei olisi nähtävissä. Kannustavuus ja kilpailukyky voidaan toteuttaa muulla tavoin, mahdollisesti jopa paremmin kuin nykyisen palkkausjärjestelmän puitteissa.

Keskeistä arvioitaessa useamman palkkausluokan järjestelmän toimivuutta on se, onko sitä ylipäänsä mahdollista toteuttaa tasapuolisesti. Vaikka palkkaerot olisivat perusteltavissa muilla syillä kuten ammattikokemuksella ja koulutuksella tai pätevien tuomareiden saamiseksi eri tuomioistuihin alueellisesti, käytännössä tehtävien vaativuus ei siinäkään tapauksessa kaikilta osin seuraa palkkausta. Lisäksi olisi määriteltävä, kuinka paljon virkoja olisi missäkin palkkausluokassa. Kaksi palkkausluokkaa lisää virkojen hakemista ja siitä aiheutuvia määräaikaista virkasuhteita ja hallinnollista työtä.

## 6.3 Erityistuomioistuimet ja oikeusaste-erot palkkauksessa

Eri palkkausluokkia on perusteltu myös pyrkimyksellä edistää urakehitystä tuomioistuinlaitoksen sisällä ja asiantuntemuksen monipuolistumisella. Myös eri oikeusasteiden väliset palkkaerot on hyväksytty, jotta edistetään urakehitystä ja virkakiertoa sekä henkilöstön hakeutumista ylempiin oikeusasteisiin. Rekrytointitarve puoltaa oikeusasteiden välisen palkkaeron säilyttämistä, vaikka palkkausjärjestelmän luomisen jälkeen prosessimuutokset ovat siirtäneet työn painopistettä alempiin tuomioistuihin.

Palkkarakenne on erilainen työtuomioistuimessa ja markkinaoikeudessa verrattuna muihin tuomioistuihin. Työtuomioistuimen lainkäyttöhenkilökunnalla ja markkinaoikeuden markkinaoikeussihteereillä on korkeammat palkat kuin hallinto-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja hovioikeudessa. Työtuomioistuimen osalta tämä on perusteltavissa sen erityisasemalla ja sillä, ettei sen tuomioista voi valittaa korkeimpaan oikeuteen. Markkinaoikeuden valmistelijoiden osalta tätä on perusteltu työtehtävien edellyttämällä erityisosaamisella.

Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden palkkaus- ja virkarakenne poikkeaa muista tuomioistumista. Esittelijöitä on kolmessa eri palkkausluokassa. Tehtävien samankaltaisuuden perusteella ylimmissä oikeusasteissa ei ole perusteita kolmelle eri palkkausluokalle. Palkkarakenteen lisäksi on tarkasteltava myös virkarakennetta.

Nykyiselle järjestelmälle vaihtoehto olisi kutakin oikeusastetta ja erityistuomioistuinta kohden yksi palkkausluokka. Tällöin tuomarin työstä maksettaisiin kaikille sama palkka. Järjestelmä vastaisi Norjan mallia, jossa tuomareilla on oikeusastekohtaisesti sama kiinteä palkka. Myös Tanskassa tuomareilla on sama kiinteä palkka kärjäoikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa. Yhden palkkausluokan järjestelmä olisi yhdenvertainen, läpinäkyvä ja ennakoitavissa oleva. Vaatimus sattumanvaraisesta asioiden jakamisesta puoltaa yhteen palkkausluokkaan siirtymistä, koska sattumanvaraisuuteen perustuvassa asioiden jakamisessa on vaikea ennakkollisesti arvioida asioiden vaativuutta tai työmäärää kahteen eri luokkaan. Jos lainkäyttötehtävät tai muut kuin lainkäyttötehtävät jakautuvat vuororjestyksessä ja sattumanvaraisesti, palkkausluokka ei vaikuta tehtävien jakautumiseen. Asioita ei myöskään käytännössä jaeta palkkausluokkien mukaan. Yhteen palkkausluokkaan siirtyminen myös vähentäisi jatkuvaa virkojen hakua ja vähentäisi hallinnollista työtä.

Yhteen palkkausluokkaan siirryttäessä tulisi ratkaista se, mikä peruspalkka olisi uudessa järjestelmässä ja miten se määritetään. Jos kaikkien tuomareiden ja esittelijöiden osalta siirryttäisiin yhteen palkkausluokkaan siten, että alemmassa tai korkeimpien oikeuksien esittelijöiden osalta alemmissa palkkausluokissa olevat siirrettäisiin ylempään/ylimpään palkkausluokkaan, koskisi muutos ja siitä aiheutunut kustannus marraskuun 2019 tilanteen mukaan 491 henkilöä. Jos esittelijöiden tehtäviä pysyisi useammassa palkkausluokassa, mutta kaikki tuomarit olisivat kussakin tuomioistuimessa yhdessä palkkausluokassa, muutos koskisi 434 henkilöä.

Sinänsä ei ole estettä sille, että kaikilla tuomareilla olisi saman suuruinen peruspalkka riippumatta oikeusasteesta, monijäsenisen kokoonpanon työtehtävien sisällöstä tai tuomarin kokemuksesta. Tätä vaihtoehtoa voidaan tarkastella myös palkkausuudistuksen yhteydessä.

## 6.4 Peruspalkka ja erillinen palkanosa

Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei estä kannustavien palkkausjärjestelmien käyttämistä, jos näiden mukaiseen palkkauksen määräytymiseen eivät vaikuta syrjivät tai muutoin epäasialliset syyt. Mahdollinen palkkausjärjestelmä on myös se, että kiinteän peruspalkan lisäksi maksetaan erillinen osa muutoin kuin suoritusarviointiin perustuen. Erillinen osa voi olla tulospalkka, kokemuslisä, erilliskorvaus eri tehtävistä tai erityisosaamisesta. Erillinen osa voi olla joko kiinteä tai arvioniin perustuva, euro- tai prosenttimääräinen, kertakorvaus tai kuukausittainen, tehtävästä riippuen.

Kuten edellä jaksosta 2.2 ilmenee, työkokemus vaikuttaa palkan määrään Ranskassa ja Saksassa sekä Tanskassa valitustuomioistuimessa ja Alankomaissa kärjäoikeuksissa ja valitustuomioistuimissa. Niissä palkka nousee kokemuksen karttuessa. Erillisiä, toisistaan



hyvinkin poikkeavia palkanlisiä maksetaan Alankomaissa, Norjassa, Ranskassa ja Saksassa. Alankomaissa, Norjassa ja Ranskassa korvataan tietyt työajan ulkopuoliset päivystystehtävät. Alankomaissa saa prosenttiperusteisen korvauksen korkeamman palkkausluokan tehtävien määräaikaisesta hoitamisesta sekä siirtymisestä toiseen tehtävään tai tuomioistuimeen ilman että palkkausluokka nousisi. Ranskassa ja Saksassa maksetaan kummassakin perhelisää ja Ranskassa myös asuntohyvitystä. Ranskassa erilliset lisät ovat merkittävä on kokonaispalkkaa. Kaikille maksetaan tehtävään perustuvaa palkanlisää 34–39 % peruspalkasta, erillispalkkion saa terrorismiasioiden hoitamisesta tai manner-Ranskan ulkopuolelle työskentelemisestä.

Erillispalkkiolla voidaan palkita oikeudenmukaisesti tehdystä työstä, kannustaa sopivia henkilökohtaisia ominaisuuksia omaavia henkilöitä hakeutumaan tehtäviin ja nostaa palkkatasoa, mitkä kaikki parantavat kilpailukykyä työmarkkinoilla. Lisien maksaminen piristaisi palkkausjärjestelmää ja vaikeuttaisi ennakointia ja läpinäkyvyyttä. Yksittäisen tuomarin voisi olla vaikea etukäteen arvioida, onko hän oikeutettu palkkioon vai ei. Järjestelmä vaatisi päivittämistä aina, kun uusia tehtäviä tulee. Myös eri tehtävistä maksettavien korvausten suhdetta tulisi kyetä arvioimaan. Järjestelmä lisäisi tuomioistuinten hallinnollista työtä. Jos lisien maksamiseen sisältyisi harkinnanvaraisuutta, myös riski riippumattomuuden vaarantumisesta olisi olemassa.

Koska järjestelmä vaatisi jatkuvaa päivittämistä, se soveltuisi paremmin toteutettavaksi virkaehtosopimuksin kuin lakipalkalla. Tässä jaksossa esitellään tarkemmin erilaisia mahdollisia palkanlisiä.

### 6.4.1 Tulospalkkaus ja tulospalkkio

Tulokseen perustuvia järjestelmiä ovat erilaiset tulospalkka- ja tulospalkkiojärjestelmät. Niissä palkkaus kokonaan tai osittain perustuu organisaation strategia- tai tulostavoitteisiin. Henkilön palkkaus määräytyy henkilön, ryhmän tai koko organisaation aikaansaaman työtuloksen perusteella. Tulospalkkioiden maksaminen perustuu etukäteen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja ylittämiseen. Tulospalkkiotavoitteina käytetään organisaatiolle asetettuja tulostavoitteita tai keskeisimpiä niistä ja tulospalkkion tarkoituksena on kannustaa henkilöstöä yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja saavuttamiseen sekä tuloksen parantamiseen. Tuomioistuimissa tavoitteita asetetaan käsittelyajoille ja ratkaisumäärille. Kuten edellä on todettu, tuomioistuimille ja tuomareille voi asettaa työnjohdollisia tulos- ja käsittelyaikatavoitteita, mutta palkkaus ei voi riippua siitä, miten tavoitteet saavutetaan. Tulospalkkaus ei ole mahdollinen vaihtoehto tuomareiden riippumattomuuden johdosta.

## 6.4.2 Kokemuslisät

Nykyisessä tuomareiden palkkausjärjestelmässä palvelusaikaan perustuvan kokemuslisän painoarvo on suuri ja riippuu suoraan palvelusajan pituudesta.

Tasa-arvolain esitöissä (HE 57/1985 vp) on todettu, että julkisen hallinnon työntekijöiden urakehitys on usein vähittäistä etenemistä ylempiin palkkausluokkiin tehtävien pysyessä muuttumattomina. Tällöin urakehityksessään eri vaiheissa olevien miesten ja naisten palkkausluokkien ja palkkojen erilaisuutta ei voida pitää palkkasyrjintänä. On selvää, etteivät mainitunlaiset kokemuslisät ole tasa-arvolain vastaisia, kunhan eri sukupuolten edustajat todellisuudessa saavat palkankorotukset yhtäläisten edellytysten täytyessä. Tätä varten on paras olla olemassa selkeät kokemuslisätaulukot, jotka ovat myös työntekijöiden tiedossa.

Kokemuslisällä palkitaan työkokemuksen kautta tulevaa ammattitaidon karttumista ja ammattipätevyyttä palvelusaikakorotusten muodossa. Työkokemuksen voidaan pääsääntöisesti arvioida johtavan parempaan suoriutumiseen tehtävässä. Mikäli palkkausluokkia on vain yksi tai muutama, kokemusosa voidaan nähdä tarpeelliseksi erottelemaan tiettyssä palkkausluokassa työskenteleviä. Kokemuslisän käyttöä puoltaa myös se, että se mielletään oikeudenmukaiseksi. Kaikkia kohdellaan samalla tavalla ilman keskinäistä vertailua tai harkintaa. Kokemuslisä tulee ennalta sovittujen työvuosien täytyttyä automaattisesti. Kokemuslisä on ennakoitavissa oleva ja läpinäkyvä järjestelmä ja yhdenvertainen siltä osin, että yhtä pitkällä kokemuksella saa yhtäläisen palkankorotuksen. Lisäksi kokemuslisä voidaan nähdä keinona motivoida henkilöstöä pysymään tuomioistuinlaitoksen palveluksessa tai hakeutumaan tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Pitkään palveluksessa olleiden kokemusta voidaan osaltaan hyödyntää koulutuksessa ja kehityshankkeissa.

Kokemuslisää vastaan puhuvana seikkana on esitetty, että se ei paranna motivaatiota eikä ohjaa parantamaan työsuoritusta. Kokemuslisän saa riippumatta siitä, kuinka hyvin tehtävistään suoriutuu. Kokemuslisä on kuitenkin käytettävissä oleva kannustin, joka ei vaaranna tuomareiden riippumattomuutta. Kokemuslisän käyttöä voidaan siten pitää lainkäytössä valtion yleisestä linjasta poiketen perusteltuna, koska tuloksellisuuteen perustuvat palkitsemisjärjestelmät eivät ole näissä tehtävissä mahdollisia tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta johtuen.

Kokemusosa eroaa ylemmän palkkausluokan viran saannista siinä, että virkaa haettaessa kulloinkin hakeneita henkilöitä vertaillaan keskenään paitsi hankitun työkokemuksen myös hakijoiden kyvykkyyden ja muun ansioituneisuuden perusteella. Virkaan nimitetään haettavana olevan viran erityispiirteitä ajatellen paras hakija.

Peruspalkan lähtötaso vaikuttaa kokemuslisäjärjestelmän rakenteen kehittämiseen. Mikäli peruspalkkataso on matala, se korostaa kokemuslisäjärjestelmän merkitystä uran

alkuvaiheessa. Tällä hetkellä kokemuslisäjärjestelmässä palkka nousee ainoastaan palvelusvuosien mukaan. Jos peruspalkan taso jää alhaiseksi, tulee harkittavaksi, voidaanko palkkausta kehittää kannustavammasi lisäämällä kokemuslisien määrää.

Valtion työmarkkinalaitos ei suosittele uusiin palkkausjärjestelmiin kokemuslisää. Koska tuomaripalkkausjärjestelmässä paremmasta suorituksesta ei ole mahdollista palkita henkilökohtaisen palkanosan kautta, kokemuslisäjärjestelmä on käytettävissä oleva vaihtoehto myös uudistettaessa tuomaripalkkausjärjestelmiä.

Harkittavaksi jää, voisiko kokemuslisän käsitettä laajentaa niin, että kokemuslisään oikeutava aika voisi karttua myös muiden tekijöiden kuin pelkkien palvelusvuosien perusteella. Tällaisia tekijöitä voisivat olla työkiertoon osallistuminen ja ammatillisen osaamisen kehittäminen. Kokemuslisäjärjestelmä kuitenkin pitää sisällään sen, että se perustuu virkavuosien karttumiseen. Perusteita määrittää sitä tuomareiden osalta muista poikkeavalla tavalla ei ole. Muita tekijöitä on mahdollista palkita myös muilla tavoin.

### 6.4.3 Kiinteät lisät eri tehtävistä

Työryhmän kyselyyn vastanneista tuomioistuimista suurin osa totesi, että erilaisista lainkäytön ulkopuolisista lisätehtävistä kuten muusta kuin tuomioistuimen sisäisestä koulutuksesta, laajoista toimitilahankkeista ja lausuntojen kirjoittamisesta tai erityisosaamista vaativista lainkäyttötehtävistä tulisi voida maksaa erillinen korvaus, kun kyseisiä tehtäviä ei työmäärän vuoksi käytännössä voida hyvittää asioiden jakamisessa.

Tuomioistuimissa on lisäksi myös lainsäädännön mukanaan tuomia uusia erityistehtäviä, kuten tietosuojavastaavan tehtävä.

Yksi mahdollinen palkkausjärjestelmämalli olisi maksaa peruspalkan lisäksi johtamislisää vastaavaa prosenttimääräistä tai kieli- ja kielitaitolisää vastaavaa euromääräistä lisää kustakin eri tehtävästä. Lisä voitaisiin maksaa joko kertaluonteisesti tai kuukausittain. Erillinen lisäkorvaus voisi tulla maksettavaksi esimerkiksi sellaisista tehtävistä, jotka eivät ole tuomarin ydintehtävään eli lainkäyttöön liittyviä, kuten pidempikestoista tutoroinnista, työryhmiin ja erilaisiin kehittämistehtäviin osallistumisesta ja lausuntojen kirjoittamisesta.

Tällä hetkellä erillisiä lisiä maksetaan muun muassa AIPA- ja HAIPA-kouluttajille. AIPA-järjestelmän virastokouluttajille voidaan maksaa kouluttajalisää 100 euroa kuukaudessa siltä ajalta, kun virkamies toimii virastokouluttajana tietojärjestelmän käyttöönottovaiheessa. HAIPA-kouluttajille maksetaan puolestaan 60 euron kouluttajalisää. Myös oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto maksavat omista koulutuksistaan kouluttajille tuntiperusteisen palkkion 150 euroa luentotunnilta. Tilaisuuden puheenjohtajana toimimisesta saa erilliskorvauksen 250 euroa / päivä. Jos puheenjohtajia on useita, palkkio jaetaan heidän kesken.

Tarkasteltaessa sitä, mistä tehtävistä tuomarille tulisi maksaa erillisiä palkanlisä, tehtävät voidaan jakaa lainkäyttötehtäviin ja muihin kuin lainkäyttötehtäviin. Lainkäyttötehtäviin kuuluviin virkatehtäviin, joista tulee tuomarille maksaa erillinen määritelty lisäpalkkio, kuuluvat pakkokeinopalkkiot ja esteettömän tuomarin tehtävä toisessa tuomioistuimessa. Matkakäräjät kuuluvat lainkäyttötehtäviin, eikä niistä makseta tuomarille erillistä palkkiota. Matkakäräjien osalta tuomarille maksetaan tällä hetkellä päiväraha ja korvaus matkakuluista. Pakkokeinotehtävien hoitamisesta virka-ajan ulkopuolella maksetaan tälläkin hetkellä erillinen kiinteä lisä asetuksen perusteella. Tehtävien määrä, vaativuus ja niiden sijoittuminen päivystysluonteisina virka-ajan ulkopuolelle puoltaa edelleenkin pakkokeinopalkkioista maksettavia erillisiä lisä. Esteettömän tuomarin tehtävän hoitamisesta toisessa käräjäoikeudessa maksetaan myös erillinen asetukseen perustuva palkkio. Esteettömän tuomarin tehtävä perustuu sinänsä vapaaehtoisuuteen. Matkakäräjistä ei makseta erillistä korvausta. Matkakäräjien puhtaasti lainkäyttötehtävään liittyvä luonne, niihin käytetty aika ja niistä tuomarille aiheutuva kuormitus puoltavat matkakäräjistä maksettavaa erillistä kiinteää korvausta päivärahoiden ja matkakulujen lisäksi.

Työryhmissä ja toimikunnissa oman virkatehtävän ohella toimiminen ja tuomioistuimen edustaminen ovat esimerkkejä lainkäyttötehtävien ulkopuolelle jäävistä tuomarin tehtävistä, joiden osalta tulisi harkittavaksi erillisen kiinteän lisän maksaminen. Esimerkkinä tällaisesta tehtävästä voitaisiin pitää lainkäytönyhtenäisyyden toimikunnan puheenjohtajana tai sihteerinä toimimista tai tämän kaltaisten työryhmien ja toimikuntien puheenjohtajana tai sihteerinä toimimista. Tällaisesta tehtävästä erillisen lisän maksamista puoltaisivat tehtävien vaativuus ja vastuullisuus sekä tehtävien vaatima työmäärä.

Lausunnon laatiminen on myös esimerkki lainkäyttötehtävien ulkopuolelle jäävästä oman virkatyön ohella hoidettavasta ylimääräisestä tehtävästä. Lausunnon laatiminen edellyttää hyvin usein erityisasiantuntemusta ja on tehtävänä vaativa. Lausuntojen laatiminen palvelee lainkäyttötehtävää, vaikka jää varsinaisten lainkäyttötehtävien ulkopuolelle.

Lainkäytön ulkopuolelle jäävistä tehtävistä, joista maksetaan erillistä kiinteää lisä, esimerkkinä voidaan pitää prosenttiperusteista johtamislisää ja euromääräistä kieli- ja kielitaitolisiä. Johtamislisän maksaminen on vakiintunut tapa maksaa johtamistehtävään hakeutvalle tuomarin palkan lisäksi korvaus henkilöstöhallinnollisista tehtävistä.

Ammatillisten tutkintojen (OTT/OTL tai vastaava) osalta arvioitavaksi tulee se, voidaanko pitää perusteltuna, että hankittu tutkinto oikeuttaisi erilliseen kiinteään palkanlisään. Erillistä lisä puoltaa se, että tämä olisi yksi tapa palkita ammatillisen osaamisen karttumisesta ja tieteellisestä meritoumisesta. Erillistä lisä puoltaisi myös erityisesti se, että ammatillisesti lisätutkinnon suorittaminen ja sitä kautta ammatillisen pätevyyden ja osaamisen karttaminen koituu virkatehtävien ja lainkäyttötehtävien hoitamisen kautta työnantajan hyväksi. Syyttäjäillä ammatillisen lisätutkinnon suorittaminen hyvitetään palkassa.

Tällä hetkellä käytäntö vastuutuomarin tehtävän huomioon ottamisesta ja siitä annettava työhyvityksestä ja vapautuksesta juttujaosta vaihtelee tuomioistuimittain. Joissakin käräjäoikeuksissa vastuutuomareiden työmäärää hyvitetään asioiden jakamisessa. Työmäärässä hyvittämisessä on ongelmana vastuutuomarin työmäärän arvioiminen. Vastuutuomarin tehtävästä palkitsemista erillisellä lisällä tulisi tarkastella. Tämä selkeyttäisi käytäntöjä tuomioistuimien välillä ja tekisi järjestelmän tasapuolisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Kriteerit vastuutuomarin tehtävästä saatavan hyvityksen maksamiselle tulisi määritellä objektiivisesti tarkasteltaviksi. Syyttäjillä erikoissyyttäjäjärjestelmä vastaa osittain vastuutuomarijärjestelmää. Tämä on otettu huomioon syyttäjien palkkauksessa vaativuustasojen kautta.

Tuomioistuinlakia valmistelleen hankkeen koulutustyöryhmän mietinnössä (Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015) otettiin kantaa tuomioistuinharjoittelun ja asessoreiden kouluttamisen korvaamiseen. Koulutustyöryhmä katsoi, että tutorin tehtävän vaativuus, vastuullisuus ja työllistävyys huomioon ottaen tehtävästä tulisi maksaa asianmukainen korvaus tai huomioida tehtävän edellyttämä työmäärä muulla tavoin. Tutorin antama ohjaus, palaute ja arviointi luovat tärkeän perustan harjoittelun onnistumiselle. Ilman motivoituneita tutoreita tuomioistuinharjoittelun laatu kärsii. Koulutustyöryhmä esitti, että asessorin tutoroinnin korvaamisessa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin tuomioistuinharjoittelun yhteydessä.

Vastaavasti myös tuomareille voitaisiin harkita maksettavaksi erillispalkkio kouluttamisesta. Tuomarin virkavelvollisuuksiin kuuluu työtehtäviin ja talon toimintatapoihin perehdyttäminen, mutta koko tuomioistuinta tai laajemmin tuomioistuinlaitosta hyödyttävistä koulutuksista ja kehittämishankkeista sekä pidempikestoisesta tutoroinnista voitaisiin harkita maksettavaksi erilliskorvaus. Tämä ei koske tavanomaisia lainkäyttöpälavereita, tuomarikokouksia tai kollegojen satunnaista konsultointia.

Muut kuin lainkäyttötehtävät voidaan ottaa huomioon myös asioiden jakamisessa. Asioiden jakaminen sattumanvaraisesti ei estä työmäärän tasaamista.

Erillispalkkiota sisältävän palkkamallin etuihin voidaan lukea se, että erillispalkkiolla voidaan palkita oikeudenmukaisesti tehdystä työstä, kannustaa hakeutumaan lisätehtäviin ja nostaa kokonaispalkkatasoa. Nämä kaikki parantavat tuomarin palkkausjärjestelmän kilpailukykyä työmarkkinoilla. Järjestelmä olisi läpinäkyvä, eikä etukäteen määritellyistä lisätehtävistä erillisen palkkion maksaminen vaarantaisi tuomarin riippumattomuutta. Järjestelmä voidaan nähdä myös palkitsevana. Tällaisen järjestelmän heikkoutena voidaan pitää sitä, että lisien maksaminen kuitenkin pirstaloisi entisestään palkkausjärjestelmää. Toimiakseen järjestelmän tulee olla jokseenkin yleisellä tasolla määritelty. Lisäksi tulisi määritellä, maksetaanko kiinteää lisää kertaluonteisista tehtävistä kuten yksittäisen lausunnon kirjoittamisesta, vai ainoastaan pitkäaikaisista tehtävistä kuten vastuutuomarina tai tutorina toimimisesta. Myös eri tehtävien painoarvoa ja korvattavuutta tulisi kyetä arvioimaan. Ongelmaksi

yhdenvertaisuuden kannalta voisi muodostua se, kuinka paljon lisätehtäviä on eri tuomioistuimissa ja se, miten tehtävät jaettaisiin. Tutorointia ja vastuutuomarina toimimista lukuun ottamatta kaikkia lisätehtäviä ei ole kaikissa tuomioistuimissa. Järjestelmän hajanaisuus voi lisätä jossain määrin tuomioistuinten hallinnollista työtä. Jos lainkäyttötehtäviin liittyviin lisiin maksamiseen sisältyisi harkinnanvaraisuutta, myös riski riippumattomuuden vaarantumisesta olisi olemassa.

#### 6.4.4 Erityisosaamisen palkitseminen

Työryhmän tekemän kyselyn vastauksissa ehdotettiin erityisosaamisen palkitsemista. Tuomioistuimissa erityisosaamisesta palkitseminen edellyttäisi ensinnäkin sen määrittämistä, kuinka laaja osaaminen kuuluu jokaisen tuomarin perustehtävään. Lähtökohtaisesti jokaisella tuomarilla tulee olla osaamista jokaiselta tuomioistuimessa käsiteltävältä oikeudenalalta. Yleistuomioistuimissa hallittavien oikeudenalojen määrä on laajempi kuin erityistuomioistuimissa. Suurimmissa tuomioistuimissa on osastojen kesken jo nyt jaettu joitain asiaryhmiä käsiteltäväksi eri osastoille, jolloin kaikki tuomarit eivät käsittele kaikkia asioita ja tämä on johtanut käytännössä osin erikoistumisen mahdollistamiseen. Toisaalta on katsottu, että tuomareiden tulee vaihtaa joidenkin vuosien välein osastoa, jotta eri oikeudenalojen osaaminen pysyy hallinnassa. Tämä johtaa siihen, että kun joku on saavuttanut erityisosaamista, niin hänet voidaan siirtää esimerkiksi riitaosastolta rikososastolle ihan toisenlaisten asioiden pariin. Erityistuomioistuimissa taas tuomioistuimen toimivalta on rajattu vain tiettyjen asioiden käsittelyyn, ja niissä lähtökohtaisesti kaikki tuomarit ovat jo perustehtävänsä nojalla tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien asioiden erityisosaajia.

Erityisosaamisen palkitseminen edellyttää myös sen ratkaisemista, mitkä ovat sellaisia oikeudenaloja, joilla on tarpeen olla alan erityisosaajia ja mikä taho tämän päättää. Lisäksi on määriteltävä, että mikä on sellainen koulutus-, kokemus- ja tietotaso, jolta voidaan maksaa erillistä korvausta. Esimerkiksi syyttäjien palkkausjärjestelmässä erityisosaamista edellyttävät erikoissyyttäjän tehtävät ovat ylemmässä vaativuustasossa kuin aluesyyttäjän tehtävät. Syyttäjien tehtäväkohtaisessa palkanosassa otetaan huomioon erikoistuminen ennalta määrättyjen erikoistumisalojen osalta. Erityisosaamisesta palkitseminen voisi perustua myös koulutusten tai tutkintojen määrään. Tällöin erillinen lisä tai palkkio maksettaisiin esimerkiksi LL.M-tutkinnon, oikeustieteen lisensiaatin tai oikeustieteen tohtorin tutkinnon suorittamisesta tai jonkin muun tuomarin tehtävää tukevan tutkinnon suorittamisesta. Erityisosaaminen olisi mahdollista kytkeä esimerkiksi vastuutuomarina toimimiseen. Lisäksi olisi arvioitava, onko kaikki erityisosaaminen keskenään samanarvoista.

Erityisosaamisesta palkitsemiseen liittyy ongelma tuomareiden ja tuomioistuinten välisestä yhdenvertaisuudesta. Miten arvioidaan esimerkiksi sitä, että jos lopulta kuitenkin samantyyppisiä asioita käsittelevät sekä yleistuomarit että erikoistuomarit. Ongelmaksi voisi muodostua myös se, että yhteiskunnallisesti arvostetusta osaamisesta maksettaisiin helpommin

kuin yhtä tarvittavasta, mutta yleisesti tai yhteiskunnallisesti vähemmän kiinnostavasta osaamisesta. Erikoistuminen vaatii riittävää määrää käsiteltäviä erityisosaamisalaan kuuluvia asioita ja suurempaa organisaatiota, joka mahdollistaa erityisosaamisalueeseen keskittymisen. Pienemmissä yleistuomioistuimissa ei ole mahdollista samalla tavoin erikoistua johonkin asiaryhmään. Lisäksi olisi tarkasteltava, onko erityistuomioistuimissa myös niiden perustehtävän lisäksi sellaisia erityisosaamisalueita, joilla olisi jonkin niiden toimivaltaan kuuluvaan alueeseen liittyvää erityisosaamista edellyttävää, josta tulisi erikseen palkita.

Huomioitavaa on, että vaikka erityisosaamisen tarve on kasvanut ja kasvaa, niin yleisosaamisen tarve ei ole vähentynyt. Osaamisalan kapeutumisessa on myös vaaransa, koska oikeudelliset ongelmat eivät rajaudu oikeudenalojen mukaan, vaan tuomarin pitää kyetä tunnistamaan erilaisiin asioihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä laaja-alaisesti. Työn vaativuus on lisääntynyt sääntelyn lisääntyessä ja monimutkaistuesssa sekä työmäärän kasvaessa eikä resursseja ole riittävästi. Erityisosaamisen palkitsemista arvioitaessa on vastattava kysymykseen, minkälaista ja kuinka laajaa erityisosaamista tarvitaan, onko tarpeen kehittää palkkausta erityisasiantuntijuuden suuntaan vai tarvitaanko laajan yleisosaamisen lisäksi erityisosaamisalueita ja millä tavoin se voidaan liittää palkkaukseen yhdenvertaisesti tuomioistuinten ja tuomareiden välillä. Ongelmana on, että erityisosaamisalueita on vaikea verrata ja saada yhteismitallisiksi yleisten ja hallinnollisten tuomioistuinten välillä. Rikosasioissa voisi hakea suuntaa syyttäjien erityisosaamisalueista.

Mikäli erityisosaaminen johonkin tiettyyn oikeudenalaan vaikuttaa palkkaan, niin tehtävien tulisi olla yleisesti kaikkien haettavissa, jotta voidaan avoimesti arvioida, onko tehtävään valittavalla henkilöllä tehtävän edellyttämää erityisosaamista riittävästi ja että tehtävään saadaan perustellusti henkilö, joka on ansioitunein tehtävään. Tällöin on ratkaistava myös se, olisivatko tehtävät erillisiä virkoja vai ovatko ne työtehtäviä, joihin hakeudutaan talon sisäisen haun kautta ja johon virastopäällikkö hakumenettelyn jälkeen nimittää. Arvioitava on myös, mikä on mahdollisesti Tuomioistuinviraston rooli erityisosaamista vaativien tehtävien määrittelyssä ja hakumenettelyissä vai ovatko nämä virastojen sisäisiä asioita. Ulkopuolisen tahon voi olla yksin vaikea määrittää virastojen tarpeita. Erityisosaamista vaativan tehtävän kesto voisi olla toistaiseksi voimassa oleva tai tietyksi määräajaksi määritelty tehtävä tai tiettyyn yksittäiseen juttuun liittyvää, jolloin myös korvaus voisi olla kuukausittainen tai kertaluonteinen.

Ottaen huomioon edellä mainitut ongelmat, erityisosaamisen palkitseminen ei vaikuta yhdenvertaisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta perustellulta vaihtoehdolta.

## 7 Työryhmän johtopäätökset

Tuomareiden palkkaus on toteutettavissa sekä lakipalkkana että virkaehtosopimuksella.

Suomessa palvelussuhteen ehtojen määräytyminen perustuu työ- ja virkaehtosopimuslaeissa säädetyllä tavalla ja laajuudessa sopimusosapuolten välisiin työ- ja virkaehtosopimuksiin. Vakiintuneen neuvottelujärjestelmän kantavana ajatuksena on lakien puitteissa toimiva sopimusvapaus ja toisaalta perusoikeudeksi katsottu työtaisteluoikeus. Voimassa olevia työ- ja virkaehtosopimusten soveltamiserimielisyyksiä varten on valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa sovittu erimielisyysneuvottelumenettelystä. Toimivaltaisena tuomioistuimena työ- ja virkaehtosopimusasioissa toimii työtuomioistuin.

Korkeimpien tuomioistuinten osalta virkaehtosopimusjärjestelmästä irtaantuminen on harkittu perustelluksi. Muiden virkamiesryhmien osalta Suomessa näin ei ole menetelty. Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten siirtyminen lakipalkkaan olisi suuri muutos nykytilaan verrattuna eikä vähiten virkamiesten työtaisteluoikeuden osalta.

Mahdollisessa lakipalkassa keskeistä olisi määrittää, miten palkantarkistukset toteutettaisiin, ja mistä muista palvelussuhteen ehdoista ja virkaehtosopimuksella sovituista seikoista lakipalkan yhteydessä säädettäisiin. Työryhmän toimeksiantoon eivät sisälly lakipalkan rakenne, palkkataso ja palkan määräytymisperusteet. Työryhmän näkemyksen mukaan palkkausjärjestelmän kehittämisessä vertailukohtana tulisi olla korkeimpien oikeuksien lakipalkan. Tuomariliiton tavoitteena on myös palkkatason merkittävä korottaminen. Lakipalkasta ei automaattisesti seuraa korkeampaa palkkatasoa. Käsitys oikeasta palkkatasosta syntyy lainsäädäntöprosessin aikana. Lain valmistelu kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Lakipalkka eikä toisaalta virkaehtosopimusjärjestelmäkään itsessään ratkaise kysymystä siitä, mitkä kaikki tehtävät kuuluvat tuomarin virkatehtäviin, ja mitä tehtäviä tulisi mahdollisesti pitää lisätehtävinä.

Yhtenä keskeisenä lähtökohtana palkkausjärjestelmän kehittämiselle on yhdenvertaisuuden lisääminen: samasta tai samanarvoisesta työstä tulee maksaa sama palkka. Nykyinen kokemukseen ja urakehitykseen – virkauralla ylenemiseen, osaamiseen ja ammattitaidon kehittämiseen – perustuva palkkausjärjestelmä, jossa tuomareita voi olla samassa



tuomioistuimessa kahdessa palkkausluokassa ja esittelijöitä kolmessa palkkausluokassa on saanut osakseen kritiikkiä tilanteissa, joissa alemmassa palkkausluokassa oleva kokee tekevänsä yhtä vaativaa työtä kuin ylemmässä palkkausluokassa oleva. Kokemusta voi vahvistaa tilanne, jossa ylemmän palkkausluokan viran saaminen kestää keskimäärin kauemmin kuin yleisesti. Osaavan työvoiman saatavuus ei kuitenkaan ole yksin tuomioistuinlaitoksen ongelma vaan näkyy kaikessa erityistä osaamista tai koulutusta vaativissa tehtävissä.

Työryhmä katsoo, että tuomarin eri tehtävien vaativuutta tulisi selvittää, jotta palkkausjärjestelmän yhdenmukaisuutta voitaisiin arvioida. Tämä edellyttäisi, että tehtävien vaativuus olisi arvioitu vastaavalla tavalla kuin valtion muissa palkkausjärjestelmissä. Sattumanvarainen asioiden jakaminen ja eri oikeusalojen vertailu ja yhteismitallistamisen vaikeus haittaavat vaativuuden arviointia. Eri oikeusasteiden välisiä palkkaeroja on lähtökohtaisesti pidetty hyväksyttävänä, koska ne mahdollistavat urakehityksen tuomioistuinlaitoksen sisällä, ja koska työskentelyolosuhteet eri oikeusasteissa ovat erilaisia. Työryhmä pitää edelleen perusteltuna eri oikeusasteiden välisiä palkkaeroja.

Tilanteessa, jossa tehtävien vaativuuden minkään tasoinen arviointi osoittautuu mahdottomaksi, oleellista olisi löytää palkkausjärjestelmään palkitsevia elementtejä, joilla varmistetaan tuomarinuran kilpailukyky ilman että riippumattomuutta vaarannetaan. Yksi keskeinen tekijä kilpailukyvyssä on palkkataso. Verrattuna esimerkiksi ulosottolaitoksen, syyttäjälaitoksen ja poliisilakimiesten palkkatasaan, tuomareiden palkkataso on keskimäärin alhaisempi. Työryhmän käsityksen mukaan palkkatason alhaisuus johtuu muun muassa siitä, ettei nykyisessä järjestelmässä ole käytettävissä vastaavia palkantarkistuskeinoja kuin muissa valtion palkkausjärjestelmissä. Uudessa palkkausjärjestelmässä tulee olla keinot, joilla varmistetaan yleinen ansiokehitys ja palkan tarkistukset tehtävien muuttuessa vaativammaksi. Tuomariliiton käsityksen mukaan korkeimpien oikeuksien jäsenten palkkaus pitää sisällään nämä osa-alueet. Palkkakehitystä on aiheellista selvittää ja arvioida erikseen. Myöskään yksityiseen sektoriin verrattuna palkkataso ei ole houkutteleva. Tämäkään ei ole yksin tuomioistuinlaitosta koskeva asia, vaan yleinen työmarkkinoiden suuntaus alakohdaisine eroineen. Palvelussuhteen ehtojen tulisi olla riittävän kilpailukykyisiä, jotta tuomarintyö pysyy kilpailukykyisenä yksityissektorin ja muiden valtion toimijoiden kanssa. Yksi mahdollinen keino kilpailukykyyn nostamiseen ja kannustavuuden lisäämiseen on lisien tai erillispalkkioiden maksaminen. Erilaisten erillispalkkioiden määrää ja tarvetta vähentää se, jos palkkataso olisi riittävä ja jos virka-aika riittäisi työtehtävien hoitamiseen.

Osa tuomareiden tehtävistä liittyy suoraan lainkäytön kehittämiseen tai toimintatapojen yhdenmukaistamiseen, vaikka ne eivät ole lainkäyttötyötä. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa tuomioistuimen toimintatapoihin ja työtehtäviin perehdyttäminen, eikä näistä työryhmän näkemyksen mukaan tulisi maksaa erilliskorvauksia. Sitä vastoin vastuutuo-  
marina toimiminen, koko talon sisäinen substanssikoulutus, valtakunnallisiin koulutus- ja

kehittämishankkeisiin osallistuminen, lausuntojen kirjoittaminen sekä asessorien ja käräjänotaarien tutorointi ovat tehtäviä, joita tulisi kompensoida joko työjärjestelyillä tai rahallisesti.

Periaatteessa kaikki lisätehtävät; tutorina toimimisen, sisäisen kouluttamisen, lausuntojen kirjoittamisen, toimitilahankkeisiin osallistumisen, voisi huomioida juttujaossa vastaavasti kuin huomioidaan yksittäiset laajat lainkäyttötehtävät. Vaikuttaa siltä, että työmäärän kompensoiminen juttujaossa koetaan helpommaksi lainkäyttötehtävien osalta kuin muiden tehtävien osalta. Jotta kompensoiminen työjärjestelyillä olisi mahdollista myös muiden tehtävien osalta, esimiehen tulisi voida keskittyä johtamiseen ja työn suunnitteluun. Hyvien esimiesten saaminen taas edellyttää riittävän suurta, työn vastuullisuutta ja vaativuutta vastaavaa kompensaatiota tehdystä työstä. Työryhmän mukaan johtamistyöstä osastonjohtajille ja apulaisjohtajille maksettavaa korvausta tulisi tarkastella laajemmin erityisesti tilanteissa, joissa hallintoa keskitetään suurempiin yksiköihin mm. osastojen määrää vähentämällä.

Työnantaja voi jakaa tuomareille myös muita tuomioistuimien tehtäviä. Näiden tehtävien määräämisessä tulee ottaa huomioon tuomareiden riippumattomuus. Mietinnöistä ilmenevin tavoin tällaisten muiden tehtävien määrä ja niiden kompensointi kuitenkin käytännössä vaihtelee tuomioistuimittain ja tuomioistuinten sisällä tuomareiden kesken. Työryhmä katsoo, että muista tehtävistä kuin lainkäyttötehtävistä tulisi harkita erillisen korvauksen tai muun kompensaation aikaisempaa laajempaa käyttöä. Palkkausjärjestelmä kuvastaa osaltaan sitä, mitä työssä arvostetaan. Nykyinen palkkausjärjestelmä ei tue parhaalla tavalla motivaatiota hakeutua vaativimpiin tehtäviin ja koulutukseen. Myös tuomarin lisäpätevöitymisen esimerkiksi jatko-opintojen huomioon ottaminen voisi olla yksi vaihtoehto kehittää palkkausjärjestelmää.

Tuomariliiton näkemyksen mukaan nykyisessä palkkausjärjestelmässä kielilisät ja muut palkkiot ja korvaukset on säilytettävä, elleivät ne palkkausjärjestelmää kehitettäessä tule muutoin otettua huomioon.

Yksi keskeinen kysymys on myös tuomareiden työajattomuus. Uudessa työaikalaisissa edellytetään tosiasiallista työaika-autonomiaa, jottei työaikalakia sovellettaisi. Työryhmä pitää perusteltuna, että selvitetään tarkemmin, toteutuuko tuomareiden työaika-autonomia tosiasiallisesti. Lisäksi jollain tavalla pitäisi pystyä arvioimaan tosiasiallisesti työhön käytettyä aikaa, jotta todellinen työmäärä selviäisi. Tosiasiallisen työmäärän ja siihen käytetyn työajan selvittäminen mahdollistaisi myös muiden kuin lainkäyttötehtävien tasapuoliseman jakamisen.

## Tuomariliiton eriävä mielipide

Tuomariliiton näkemyksen mukaan tuomareiden palkkauksesta tulee säätää erillisellä lailla (lakipalkka) mietinnöstä ilmenevillä perusteilla. Lakipalkka on ollut Tuomariliiton tavoitteena 2000-luvulta lähtien. Kaikkien tuomareiden palkkauksen järjestämisen lähtökohtana tulee olla samat perusteet kuin korkeimpien oikeuksienkin tuomareiden kohdalla. Palkkausjärjestelmän tavoitteena on vahvistaa entisestään tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta ja oikeusvaltioperiaatetta. Lakipalkka toteuttaa parhaiten näiden tavoitteiden toteutumista verrattuna muihin palkkausjärjestelmiin. Palkkaus kytkettäisiin korkeimpien oikeuksien jäsenten palkkaukseen palkantarkistusten osalta.

Palkkausjärjestelmän tavoitteina olevat yhdenvertaisuus ja läpinäkyvyys edellyttävät, että saman oikeusasteen samaa työtä tekevät tuomarit sijoitetaan nykyisen useamman palkkausluokan sijasta yhteen palkkausluokkaan. Nykyinen tilanne, jossa osassa tuomioistuimia samanlaisista työtehtävistä maksetaan eri palkkaa, ei ole puolustettavissa, koska samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka ja palkan määräytymisperusteiden tulisi olla yhteneväiset. Useammasta palkkausluokasta samassa oikeusasteessa on seurannut tästä mietinnöstä ilmenevin tavoin lukuisia ongelmia. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden osalta on kuitenkin perusteita kahdelle palkkausluokalle.

Virkauran aikana tapahtuva kehittyminen ja ammattitaidon lisääntyminen voidaan ottaa parhaiten huomioon kehittämällä kokemuslisäjärjestelmää ja erillisiä lisiä. Tuomareiden riippumattomuus estää henkilökohtaisten työsuoritusten arvioinnin palkkausperusteena lainkäyttötyössä. Tähän nähden ei ole tarkoituksenmukaista tehdä sellaista palkkausjärjestelmää, jossa mahdollinen henkilökohtainen palkanosa perustuisi muuhun kuin viranhoidon ydintehtävän suorittamiseen.

Kokemuslisäjärjestelmä on tuomareiden palkkausta koskevat vaatimukset huomioiden tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa palkkausjärjestelmän tavoitteita eli edistää sen yhdenvertaisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tuoda palkkausjärjestelmään kannustavia piirteitä. Kokemuslisäjärjestelmällä varmistetaan ansiotason kehittyminen ja edistetään tuomarinuran houkuttelevuutta. Kokemuslisäjärjestelmää voitaisiin kehittää peruspalkan merkittävän korotuksen jälkeen esimerkiksi myöhentämällä kokemuslisäportaiden alkamista ja vähentämällä niiden lukumäärää sekä nostamalla prosenttia. Tällöin yksittäisen kokemuslisäportaan vaikutus palkkaan olisi nykyistä virkaehtosopimusjärjestelmän kokemuslisää merkittävämpi, koska portaita olisi vähemmän ja niiden saavuttamista olisi myöhennetty. Näin kokemuslisäjärjestelmä tukisi paremmin virkauran aikana tapahtuvaa kehittymistä ja ammattitaidon lisääntymistä.

JUKO ry katsoo, että Tuomariliiton edellä lausutut parannusehdotukset ovat toteutettavissa virkaehtosopimusjärjestelmällä. JUKO ry kannattaa tavoitetta palkkatason merkittävästä korottamisesta, kokemuslisäjärjestelmän kehittämistä ja samapalkkaperiaatetta ja yhtyy näiltä osin Tuomariliiton eriävään mielipiteeseen.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-851-6 (PDF)